

Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung

Cadres supérieur-e-s et plurilinguisme dans l'administration fédérale

Quadri superiori e plurilinguismo nell'Amministrazione federale

Il topcader e la plurilinguitad en l'administraziun federala

Executive Summary

Roman Zwicky & Daniel Kübler

Mitarbeit | Collaboration | Collaborazione | Collavuraziun:
Debora Beuret & Lyne Schuppisser

2018

Herausgeber | Publié par

Institut für Mehrsprachigkeit
www.institut-mehrsprachigkeit.ch

—
Institut de plurilinguisme
www.institut-plurilinguisme.ch

AutorInnen | Auteurs

Roman Zwicky & Daniel Kübler
Mitarbeit | Collaboration: Debora Beuret & Lyne Schuppisser

Übersetzung | Traduction

Isabelle Affolter, Joël Rey, Lia Rumantscha

Das vorliegende Projekt wurde im Rahmen des Arbeitsprogramms 2016–2020 des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit durchgeführt. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung sind die AutorInnen verantwortlich.

Le projet dont il est question a été réalisé dans le cadre du programme de travail 2016–2020 du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. La responsabilité du contenu de la présente publication incombe à ses auteurs.

Freiburg | Fribourg, 2018**Layout**

Billy Ben, Graphic Design Studio

Unterstützt von | Avec le soutien de

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Dipartimento federale dell'interno DFI
Departament federal da l'intern DFI
Bundesamt für Kultur BAK
Office fédéral de la culture OFC
Ufficio federale della cultura UFC
Uffizi federal da cultura UFC

Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung

Executive Summary

Cadres supérieur-e-s et plurilinguisme dans l'administration fédérale

Notes de synthèse

Quadri superiori e plurilinguismo nell'Amministrazione federale

Executive Summary

Il topcader e la plurilinguitad en l'administraziun federala

Executive Summary

Roman Zwicky & Daniel Kübler

Mitarbeit | Collaboration | Collaborazione | Collavuraziun:
Debora Beuret & Lyne Schuppisser

2018

Bericht des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit
Rapport du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme
Rapporto del Centro scientifico di competenza per il plurilinguismo
Rapport dal Center scientific da cumpetenza per la plurilinguitad

Index

Deutsch	Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung	7
1	Forschungsgegenstand und -methoden	8
2	Resultate	10
3	Empfehlungen	22
4	Bibliografie und Abkürzungen	87
Français	Cadres supérieur-e-s et plurilinguisme dans l'administration fédérale	27
1	Objet et méthodes de recherche	28
2	Résultats	30
3	Recommandations	42
4	Bibliographie et abréviations	87
Italiano	Quadri superiori e plurilinguismo nell'Amministrazione federale	47
1	Oggetto e metodi di ricerca	48
2	Risultati	50
3	Raccomandazioni	62
4	Bibliografia e abbreviazioni	87
Rumantsch	Il topcader e la plurilinguitad en l'administraziun federala	67
1	Object e metodos da perscrutaziun	68
2	Resultats	70
3	Recumandaziuns	82
4	Bibliografia ed abreviaziuns	87

Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung

Executive Summary

Roman Zwicky & Daniel Kübler

unter Mitarbeit von Debora Beuret & Lyne Schuppisser

1

Forschungsgegenstand und -methoden

Die obersten Führungskräfte der rund 70 Verwaltungseinheiten des Bundes sind massgeblich dafür verantwortlich, dass die in der Schweizerischen Bundesverwaltung geltenden sprachlichen Vorgaben in ihrem Amt umgesetzt werden. Es wird erwartet, dass Personen in solchen einflussreichen Positionen über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen und in ihrer Schlüsselrolle auf die Förderung der Mehrsprachigkeit einwirken können. Aus früheren Studien zur Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung ist einerseits bekannt, dass die Sensibilität von Amtsdirektion und Vorgesetzten als wichtiger Faktor für die Förderung der Mehrsprachigkeit eingestuft wird (Coray et al. 2015: 109). Andererseits wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass zwischen den Verwaltungseinheiten grosse Unterschiede hinsichtlich der Vertretung der nationalen Sprachgruppen und der Verwendung der Sprachen bestehen (Kübler et al. 2009; Zwicky 2015; Coray et al. 2015; Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit 2015). Insofern unterscheidet sich auch das Umfeld, in dem sich die Führungskräfte des Bundes bewegen. Man kann annehmen, dass sich das Mehrsprachigkeitsprofil einer Verwaltungseinheit und die Einstellungen der Führungskräfte gegenseitig beeinflussen. Obwohl in den letzten Jahren verschiedene Studien zur Mehrsprachig-

keit in der Bundesverwaltung erschienen sind (Christopher Guerra und Zurbruggen 2013; Coray et al. 2015; Zwicky 2015; Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit 2015; Kobelt 2016), fehlt bisher ein umfassender Beitrag zur Schlüsselrolle von Mitgliedern des Topkaders und des höheren Kaders im Bereich der Mehrsprachigkeitsförderung. Diese Lücke soll durch die vorliegende Studie geschlossen werden.¹ Die zentralen Forschungsfragen sind:

- Wie präsentiert sich das Mehrsprachigkeitsprofil der Verwaltungseinheiten, Departemente und der gesamten Bundesverwaltung und wie steht es um die Vertretung der Sprachgruppen im Topkader?
- Welche Faktoren beeinflussen die Sensibilität von Mitgliedern des Topkaders gegenüber der Mehrsprachigkeitsproblematik und wie beurteilen sie die Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung?
- Wo nehmen Mitglieder des Topkaders in der Praxis Handlungsspielräume zur Mehrsprachigkeitsförderung in ihrer Verwaltungseinheit wahr und wie werden diese Handlungsspielräume tatsächlich genutzt?

1 Der ausführliche Schlussbericht findet sich unter: <https://www.zdaarau.ch/de/publikationen>.

Von besonderem Interesse ist ausserdem die Frage, inwiefern die Förderung der Mehrsprachigkeit andere Themen der Personal-Diversität tangiert. Zudem stützen wir uns bei der Analyse auf das Konzept der sogenannten Intersektionalität, welches die Überlagerung verschiedener sozialstruktureller Merkmale und deren Effekt auf individuelle Chancen diskutiert (Crenshaw 1989).

In der vorliegenden Studie umfasst der Begriff „Topkader“ Angestellte des höheren Kaders der Bundesverwaltung mit einer Einstufung in den Lohnklassen 32 bis 38. Zur Untersuchung der Forschungsfrage sind sowohl quantitative als auch qualitative Methoden verwendet worden (vgl. Tabelle 1 für einen Überblick). Anhand von existierenden Datenbeständen des Bundes konnte untersucht werden,

wie sich das Mehrsprachigkeitsumfeld, in dem Topkader agieren, kennzeichnet. Mit einer Online-Befragung aller Mitglieder des Topkaders konnten Einstellungen und Haltungen hinsichtlich der Mehrsprachigkeitsthematik erhoben und analysiert werden. Schliesslich wurden im Sommer 2017 zwanzig qualitative Leitfadeninterviews durchgeführt, hauptsächlich mit DirektorInnen bzw. stellvertretenden DirektorInnen von Bundesämtern sowie GeneralsekretärInnen.

Daten	Methode	Quelle / Stichprobe
Datenbestände des Bundes	Quantitativ: deskriptive und multivariate Analysen mit Hilfe von Statistiksoftware	Amtliche Sammlung der Gesetzeserlasse des Bundes (AS), 1998–2015 (Total 13'804 Erlasse); Personalinformationssystem der Bundesverwaltung (BV Plus), 2007–2015
Online-Befragung des Topkaders	Quantitativ: standardisierte Online-Erhebung bei allen Topkadern des Bundes zwischen dem 24. Oktober 2016 und dem 21. November 2016	Gesamtes Topkader, d.h. alle Angestellten in den Lohnklassen 32–38 (Rücklaufquote von 69,1% bei 350 angeschriebenen Topkadern)
Interviews mit Topkadern	Qualitativ: teilstandardisierte Leitfadeninterviews mit zwanzig Führungskräften zwischen dem 9. Mai 2017 und dem 15. August 2017	Pro Departement mindestens zwei Angehörige des Topkaders aus verschiedenen Verwaltungseinheiten, unterschiedliche Muttersprache (gemäss BV Plus) und Geschlecht

Tabelle 1: Übersicht zu den verwendeten Methoden

2 Resultate

Zusammensetzung des Topkaders

Das Topkader der Bundesverwaltung in den für die Studie berücksichtigten Lohnklassen 32 bis 38 besteht aus rund 370 Personen. Ungefähr ein Drittel davon ist zum Botschaftspersonal zu zählen. Die Anzahl Deutschsprachiger liegt jeweils zwischen 245 und 270, was in allen Jahren einem prozentualen Anteil entspricht, der den Zielwert von 68,5 bis 70,5 Prozent übertrifft (vgl. Abbildung 1).

Die Werte für Französischsprachige und Rätoromanischsprachige liegen in allen Jahren mindestens im Zielbereich, in einigen Jahren sogar leicht darüber (vgl. Sollwerte im Kasten). Bei den Italienischsprachigen ist seit 2007 zwar ein relativ kontinuierlicher Anstieg von 3,1 auf 5,1 Prozent festzustellen, aber der Zielbereich von 6,5 bis 8,5 Prozent wird in allen Jahren klar verfehlt. Auf Departementsebene ist die Entwicklung im VBS erwähnenswert, in dem der bereits 2007 hohe Anteil Deutschsprachiger im Topkader bis 2015 um über sechs Prozent auf 89 Prozent zugenommen hat. Im Topkader des EDA hingegen sind sowohl die prozentualen Anteile für Französischsprachige (ca. 30%) und Italienischsprachige (seit 2009 über 5%) verglichen mit den anderen sechs Departementen am höchsten. Der Topkaderbestand der übrigen Departemente sowie der Bundeskanzlei und der Parlamentsdienste liegt bei weniger als 40 Personen;

hier können geringe Veränderungen des Bestandes schon zu relativ grossen prozentualen Schwankungen führen.

Sollwerte

Im Februar 2013 hat der Bundesrat die Sollwerte für die Vertretung der Landessprachen in der Bundesverwaltung aktualisiert. Folgende Zielbänder wurden festgelegt: Deutsch: 68,5–70,5%; Französisch: 21,5–23,5%; Italienisch: 6,5–8,5%; Rätoromanisch: 0,5–1,0%.

Bedeutungsgewinn von französischen Gesetzeserlassen

Die Auswertungen aller Dokumente der Amtlichen Sammlung zur Originalsprache von Gesetzeserlassen für die Zeitperiode 1998 bis 2015 unterstreichen den Stellenwert von Deutsch und Französisch für die Arbeit beim Bund. Erlasse mit deutscher Originalsprache machen seit 2004 ca. 80 Prozent aus, solche mit französischer Originalsprache ca. 20 Prozent. Gesetzeserlasse mit italienischer Originalsprache sind äusserst selten. Ihr Anteil liegt in allen Jahren unter 2 Prozent. Die zeitliche Entwicklung zeigt einen deutlichen Bedeutungsgewinn des Französischen, dessen Anteil an den Gesetzeserlassen zwischen 1998 und 2015 von ca. 5 auf über 18 Prozent zunimmt (vgl. Abbildung 2).

Betrachtet man die Originalsprache der Gesetzeserlasse nach Departementen,

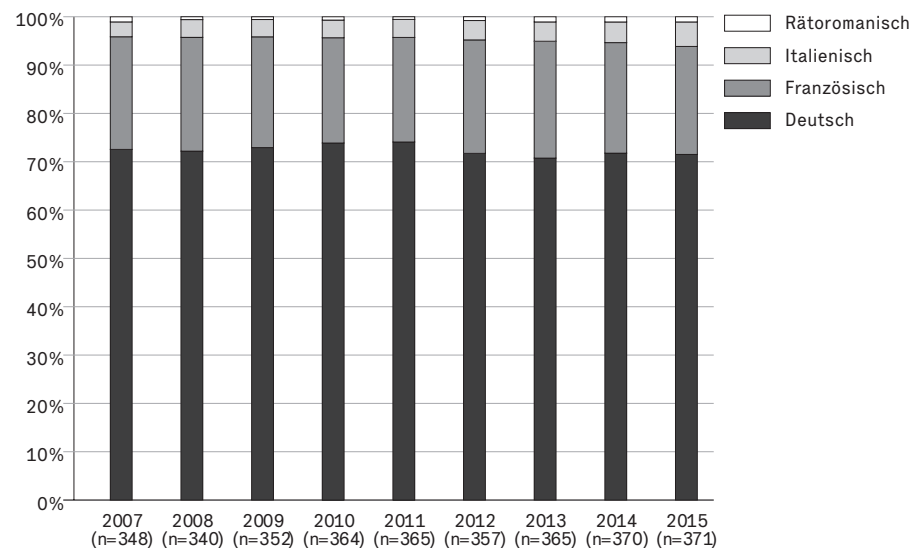


Abbildung 1: Vertretung der Sprachgruppen im Topkader (Lohnklassen 32–38), 2007–2015

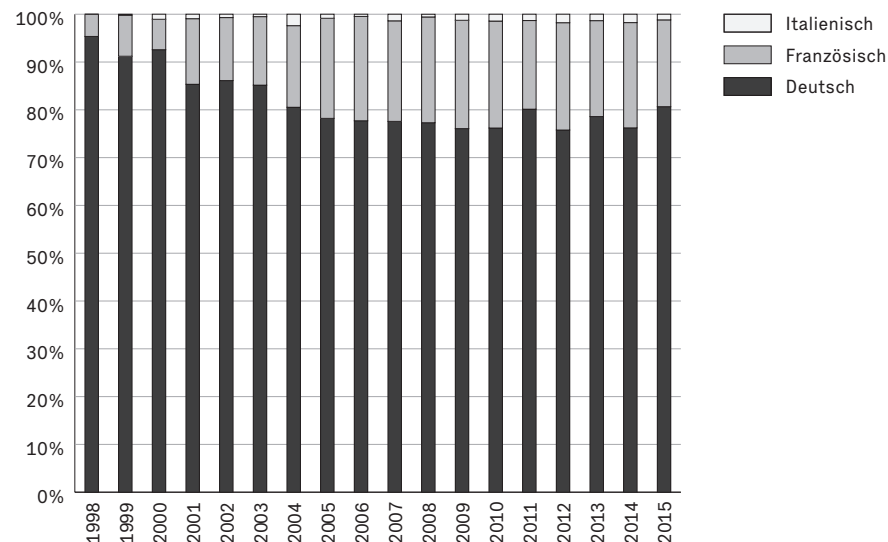


Abbildung 2: Originalsprache der Gesetzeserlasse, 1998–2015

finden sich relativ starke Unterschiede. Das VBS ist das Departement mit der stärksten deutschsprachigen Dominanz: So sind etwa im Jahre 2015 alle Gesetzeserlasse aus dem VBS in deutscher Originalsprache verfasst worden. Auch bei den Parlamentsdiensten wurden von 1999 bis 2001 und von 2011 bis 2014 sämtliche Gesetzeserlasse in deutscher Originalsprache verfasst. Im EDI, im EFD und im WBF liegt der Anteil deutschsprachiger Erlasse zwar tendenziell tiefer, aber auch hier dominiert jeweils die deutsche Sprache klar. Im EJPD und im UVEK ist der Anteil der im Original französischsprachigen Erlasse über die Jahre hinweg stetig angestiegen. Auch im EDA erhöhte sich der Anteil französischsprachiger Gesetzeserlasse von 1998 bis 2005; 2006 machen sie sogar erstmals die Mehrheit aus. Für die Bundeskanzlei ist tendenziell ein Anstieg des Anteils der im Original italienischsprachigen Erlasse auf Kosten deutschsprachiger Erlasse festzustellen.

Intersektionalität der Vertretung nach Sprachgruppe und Geschlecht

Aus BV Plus konnten erstmals Individualdaten zur Überlagerung von Muttersprache und Geschlecht verwendet werden. Dies ermöglicht eine differenziertere Auswertung, bei der ganz im Sinne der Intersektionalitätsforschung nicht mehr eine isolierte Betrachtung von Identitätsmerkmalen erfolgt, sondern das Zusammenspiel zweier Merkmalskategorien berücksichtigt werden kann. In Abbildung 3 sind die Prozentwerte

für die lateinischen Sprachgruppen des gesamten Bundespersonals separat nach Geschlecht aufgeführt. Die durchgezogenen Linien markieren die Zielbänder für die jeweiligen Sprachgruppen (vgl. Angaben im Kasten S. 10).

Bei den Französischsprachigen sind die Frauen besser vertreten als die Männer. In allen Jahren von 2007 bis 2015 ist die Diskrepanz zwischen den Geschlechtern bei den Französischsprachigen grösser als 1,5 Prozentpunkte und damit bedeutend. Französischsprachige Frauen sind in allen Jahren innerhalb des Zielbandes vertreten, währenddem sich der Anteil französischsprachiger Männer darunter befindet. Bei Italienisch- und Rätoromanischsprachigen ist die Diskrepanz zwischen den Geschlechtern deutlich kleiner. Für beide Sprachgruppen gilt, dass der Männeranteil höher liegt als der Frauenanteil.

Auch auf Departementsebene unterscheidet sich die Sprachenvertretung nach Geschlecht relativ stark. Im EDA liegt der Anteil Italienischsprachiger 2015 zwar innerhalb des Zielbands. Die separate Betrachtung der Geschlechter zeigt jedoch, dass dies in erster Linie auf einen hohen Wert bei den italienischsprachigen Männern zurückzuführen ist (7,4%). Der Anteil italienischsprachiger Frauen beträgt 2015 lediglich 5,9 Prozent und liegt damit unter dem Zielband. In EDI und UVEK weichen die Anteile nach Geschlecht innerhalb der drei Sprachgruppen nur geringfügig voneinander ab. Im EJPD sind französischsprachige Frauen deutlich besser vertreten als ihre männlichen Kollegen, deren Anteil in allen Jahren unter dem Zielband liegt.

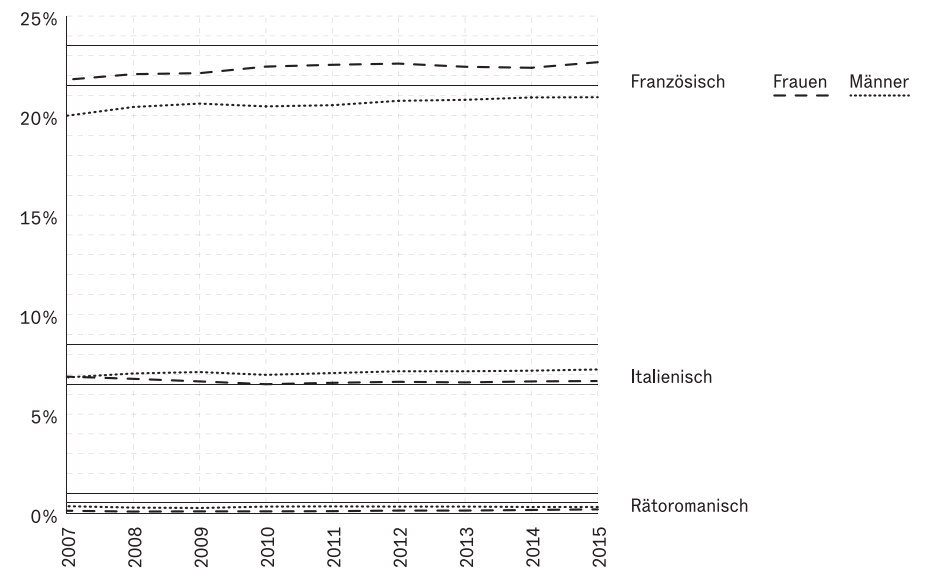


Abbildung 3: Anteil der lateinischen Sprachgruppen im gesamten Bundespersonal nach Geschlecht, 2007–2015

Auch im VBS sind Unterschiede zwischen den Geschlechtern innerhalb der drei Sprachgruppen zu verzeichnen. Männer sind erwartungsgemäss übervertreten. Unabhängig vom Geschlecht sind Lateinischsprachige jedoch jeweils deutlich unter dem Zielband vertreten. Im EFD ist die zeitliche Entwicklung der Anteile der Französischsprachigen hervorzuheben. Aus einer Differenz zugunsten der Männer im Jahr 2007 wird 2015 eine klare Überrepräsentation der Frauen. Im WBF liegt der Anteil französischsprachiger Männer in jedem Jahr klar über dem Zielband, der Anteil französischsprachiger Frauen liegt deutlich tiefer. In der Bundeskanzlei sind Italienischsprachige unabhängig vom Geschlecht deutlich über dem Zielband vertreten, was

hauptsächlich auf die hier angesiedelten zentralen Sprachdienste zurückzuführen ist. Bei den Parlamentsdiensten sind italienischsprachige Frauen tendenziell besser vertreten als Männer. Seit 2013 liegt ihr Anteil sogar innerhalb des Zielbands, während Männer in allen Jahren unter dem Zielband vertreten sind.

Die Ergebnisse einer multivariaten Analyse zeigen, dass ein höherer Frauenanteil tendenziell mit einem höheren Anteil an sprachlichen Minderheiten in der jeweiligen Verwaltungseinheit einherzugehen scheint. Die angemessene Vertretung der Sprachgruppen und die Gleichstellung der Geschlechter stehen also nicht unbedingt in Konkurrenz zueinander. Vielmehr gibt es Hinweise für Synergien zwischen gleichstel-

lungspolitischen Massnahmen und dem Ziel einer angemessenen Vertretung der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung.

Generelle Akzeptanz der Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit im Topkader

Die Resultate der Online-Befragung zeigen, dass Vorgaben und Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in verschiedenen Bereichen beim Topkader auf Akzeptanz stossen: Sie werden nicht als Einschränkung wahrgenommen, sondern mehrheitlich als hilfreich erachtet. Die Ernennung einer bzw. eines Mehrsprachigkeitsverantwortlichen wird von den Sprachgruppen unterschiedlich beurteilt. Französisch- und Italienischsprachige erachten dies als wichtiger als Deutschsprachige. Zudem ist für Französischsprachige das angemessene Zeitbudget für diese Funktion wichtiger als für die Deutschsprachigen.

Auch in den qualitativen Interviews zeigte sich im Allgemeinen eine positive Beurteilung von Vorgaben und Massnahmen im Bereich der Mehrsprachigkeit. Sie werden von den Führungskräften generell als Notwendigkeit angesehen, um die grobe Stossrichtung der Personalpolitik vorzugeben. Wichtig sei zudem, dass Massnahmen vernünftig ausgestaltet sind. Unterschiedlich beurteilt werden Quoten bzw. Zielbänder. Als Vergleichswert und Motivationsgrösse werden sie geschätzt, aber der dadurch entstehende Druck im Bereich der Rekrutierung wird negativ wahrgenommen. Die Funktion der

bzw. des Mehrsprachigkeitsverantwortlichen auf Ebene der Verwaltungseinheit wird je nach Amt unterschiedlich bezeichnet, womit in der Regel auch unterschiedliche Prioritäten einhergehen. Kritische Voten beziehen sich darauf, dass zu viele Angestellte für solche Funktionen detachiert werden müssten, dass die FunktionsinhaberInnen nicht direkt in Rekrutierungsprozesse involviert sein sollten und dass es häufig an zeitlichen und finanziellen Ressourcen für solche Funktionen mangle. Aus der Sicht mehrerer Interviewten verunmögliche der Mangel an Ressourcen die gesetzten Ziele im Bereich der Mehrsprachigkeitsförderung zu erreichen: Auf Übersetzungen in die Minderheitssprachen Französisch und besonders Italienisch müsse häufig verzichtet werden und die Attraktivität der Arbeitgeberin Bundesverwaltung würde dadurch geschmälert.

Obwohl sich über 90 Prozent der Befragten für eine grosszügige Unterstützung der MitarbeiterInnen bei Sprachkursen aussprechen, werden Sprachkurse in den qualitativen Interviews teilweise als negativ beurteilt, da sie nicht viel brächten und Angestellte bzw. Führungskräfte von der Erledigung der eigentlichen Arbeit abhalten würden.

Unterschiede in der Mehrsprachigkeitssensibilität

Die Resultate der Online-Befragung zeigen, dass die Mehrsprachigkeitssensibilität bei den französischsprachigen Topkadern am grössten ist. Sie sind am stärksten für das Problem der Einschränkung der freien Amtssprachenwahl sensibilisiert (vgl. Kasten, S. 16) und erachten die sprachliche Mehrleistung der Italienischsprachigen folgerichtig als anerkennungswürdig.

Für Französischsprachige ist eine ausgewogene Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Geschäftsleitung einer Verwaltungseinheit am wichtigsten und sie orten einen grösseren Verbesserungsbedarf in der eigenen Verwaltungseinheit bei der Übersetzung von Dokumenten als Deutschsprachige. Zudem weichen ihre Antworten bei weiteren Aussagen signifikant von denjenigen der anderen Sprachgruppen ab (vgl. Tabelle 2).

Aussage		Sprache			Total
		Deutsch	Französisch	Italienisch	
Italienischsprachige werden in ihrem Recht der freien Amtssprachenwahl eingeschränkt.	N	121	28	11	160
	Ø	2.6	3.4	2.7	2.8
Vorgaben bezüglich angemessener Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung führen zu Ineffizienz und Leerläufen.	N	121	27	10	158
	Ø	2.4	1.7	2.1	2.2
Eine angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung ist notwendig, um den Anliegen der Bürger zu dienen.	N	121	27	11	159
	Ø	3.2	3.7	3.1	3.3
Eine sprachlich vielfältige Verwaltung steigert die Akzeptanz des Bundes in der Bevölkerung.	N	122	28	11	161
	Ø	3.2	3.7	3.5	3.3

Frage: Wie beurteilen Sie persönlich die folgenden Aussagen?
Antwortskala: 1 = trifft überhaupt nicht zu; 2 = trifft eher nicht zu; 3 = trifft eher zu; 4 = trifft voll und ganz zu

Tabelle 2: Beurteilung verschiedener Aussagen nach Sprachgruppe (Anzahl antwortender Topkader und Durchschnittswerte)²

2 Für diese Auswertung wurden alle befragten Topkader mit Arbeitsort in der Schweiz berücksichtigt. In ihren Einstellungen unterscheiden sie sich kaum vom Botschaftstopkader mit Arbeitsort im Ausland.

Arbeitssprache

Art. 9 Abs. 1 des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Januar 2017) lautet:

„Die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler und die Angestellten der Bundesverwaltung arbeiten wahlweise in deutscher, französischer oder italienischer Sprache.“

Italienischsprachige Topkader scheinen sich hingegen damit abgefunden zu haben, dass Italienisch innerhalb der Bundesverwaltung nicht als gleichwertige Amtssprache fungiert, und kompensieren dies mit ihren gemäss Selbsteinschätzung deutlich höheren Sprachkompetenzen. Sie beherrschen demnach immer mindestens eine weitere Landessprache so gut wie ihre Erstsprache Italienisch. Dies ist mitunter darauf zurückzuführen, dass sie gemäss ihren eigenen Angaben häufig in mehreren Sprachregionen studiert, gelebt oder gearbeitet haben. Aufgrund der ungenügenden Italienischkenntnisse der anderen Angestellten verzichten italienischsprachige Topkader häufig auf das Recht der freien Amtssprachenwahl. Die eigene Mehrleistung wird jedoch als Selbstverständlichkeit angesehen.

Eine multivariate Analyse der Daten aus der Online-Befragung zeigt, dass die individuelle Mehrsprachigkeitssensibilität bei Deutschsprachigen kleiner ist als bei Französischsprachigen. Die Resultate der qualitativen Interviews relativieren diese Erkenntnis allerdings. Als Kennzeichen der Mehrsprachigkeitssensibilität werden verschiedene Elemente erwähnt: Respekt,

Solidarität, das Bemühen, eine andere als die eigene Erstsprache zu sprechen, ein angemessener Einsatz mehrerer Amtssprachen im Arbeitsalltag oder der Mut, die eigene Komfortzone zu verlassen, um allenfalls in einer anderen als der Erstsprache Fehler zu begehen und Verzögerungen in den organisationellen Abläufen auf sich zu nehmen. Einige Führungskräfte sind der Ansicht, dass die so verstandene Mehrsprachigkeitssensibilität bei den Deutschsprachigen grösser sei, da diese sich aufgrund ihrer dominanten Stellung innerhalb der Bundesverwaltung eine solche Haltung eher leisten könnten. Der Eindruck hingegen, dass die Thematik bei den interviewten Französisch- und Italienischsprachigen sowie bei weiblichen Führungskräften auf stärkeres Interesse gestossen ist, kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass deren Mehrsprachigkeitssensibilität höher ausfällt und dass weitere, nicht mit Sprache verbundene Faktoren die Mehrsprachigkeitssensibilität beeinflussen.

Allgemein betonen die Interviewten, dass der Ausbau der gesetzlichen Grundlagen in den vergangenen Jahren insgesamt zu einer verstärkten Mehrsprachigkeitssensibilität in der Bundesverwaltung geführt habe. Sie erklären Unterschiede in der Sensibilität u.a. mit der regionalen Verankerung von Ämtern, der Zusammensetzung der Geschäftsleitung, der Departementszugehörigkeit sowie mit persönlichen und beruflichen Erfahrungen.

Rekrutierung als zentraler Handlungsspielraum für die Mehrsprachigkeitsförderung

Die meisten interviewten höheren Führungskräfte erachten die Personalrekrutierung als wichtigstes Steuerelement für die Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung. Topkader sind meistens nicht direkt an der Rekrutierung von Personal beteiligt. Ihr Handlungsspielraum besteht primär darin, den Rekrutierungsprozess über die Festsetzung amtsinterner Ziele zu beeinflussen: angemessene Vertretung der Sprachgruppen, erforderliche Sprachkompetenzen in der Personalabteilung, Präsenz an Hochschulen in allen Sprachregionen oder Begründungspflicht, wenn untervertretene Sprachgruppen nicht zum Bewerbungsgespräch eingeladen bzw. angestellt worden sind. Insbesondere von Führungskräften, die einen ungleichen Bewerbungseingang aus den verschiedenen Sprachregionen wahrnehmen, wird dieser als Haupterklärung für eine nicht angemessene Vertretung der sprachlichen Minderheiten angeführt, weshalb Vorgaben positiv beurteilt werden.

Die Auswertung der Fragen zur Rekrutierung und Personalentwicklung in der Online-Befragung führt zu folgenden Ergebnissen: Obwohl die französischsprachigen Topkader in der Tendenz eher als Verfechter einer sprachlichen Gleichberechtigung angesehen werden können, erachten sie Vorstellungsgespräche eher als Verkaufsgespräche, bei denen KandidatInnen aus Sprachminderheiten nicht auf sprachlicher Gleichberechtigung beharren sollten, und unterscheiden sich damit von

den anderen Sprachgruppen. Eine Bevorzugung von Angehörigen der eigenen Sprachgruppe bei Personalrekrutierungen und Beförderungen können die deutschsprachigen Befragten nicht gänzlich ausschliessen. Französischsprachige verneinen eine bewusste oder unbewusste Bevorzugung hingegen am energischsten.

Handlungsspielräume für Führungskräfte bestehen gemäss den Interviewten im Bereich von spezifischen Massnahmen, die für eine Verwaltungseinheit beschlossen werden können: Um die Sprachkompetenzen zu verbessern, wird die Möglichkeit von Jobrotationen und Sprachentandems genannt. Ein bestimmter Teil des gesamten Arbeitsvolumens kann für Sprachkurse verwendet werden, auf der Ebene der Geschäftsleitung können die erforderlichen Sprachkompetenzen festgelegt werden oder das Mehrsprachigkeitslabel kann beantragt werden.

Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Geschäftsleitung und das Verhalten der Führungskräfte

Ein Grossteil der interviewten Führungskräfte vertritt eine Top-Down-Perspektive, wonach ein Bekenntnis zur Mehrsprachigkeit zunächst in der Geschäftsleitung vorhanden sein muss, damit es sich wirksam auf die gesamte Belegschaft übertragen kann. Eine angemessene Vertretung von Sprachminderheiten innerhalb der Geschäftsleitung der Verwaltungseinheit wird dafür als wichtige Voraussetzung angesehen. Sie sendet zudem das Signal

aus, dass es für Angehörige von Sprachminderheiten möglich ist, höhere Führungsfunktionen zu übernehmen. Frauen in höheren Führungsfunktionen scheinen eine ähnliche Wirkung auf weibliche Angestellte zu haben. Effektive Auswirkungen auf die Mehrsprachigkeitspolitik der Verwaltungseinheit können gemäss Hinweisen aus dem Topkader jedoch erst ab einem gewissen Anteil Lateinischsprachiger in einer Geschäftsleitung erwartet werden.

Die Resultate der Online-Befragung deuten darauf hin, dass eine ausgewogene Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Geschäftsleitung für Französischsprachige deutlich wichtiger ist als für Deutsch- und Italienischsprachige. Der/die eigene DepartementsvorsteherIn sowie die Geschäftsleitung der eigenen Verwaltungseinheit werden von allen Sprachgruppen als wichtigste Akteure für die Förderung der Mehrsprachigkeit angesehen, was durch die qualitativen Interviews bestätigt wird.

Die französisch- und italienischsprachigen Interviewten beschreiben häufig einen strategischen Spracheneinsatz, d.h. sie setzen Sprache als Mittel ein, um in bestimmten Situationen die eigenen Ziele zu erreichen. Im Kontakt mit Parlamentariern wird häufig die deutsche Sprache verwendet, da hier oftmals nur ungenügende Kenntnisse von Französisch und besonders Italienisch vorhanden seien. Teilweise reiche es schon, die eigene (lateinische) Sprache etwas langsamer zu sprechen. Die strategische Verwendung von Sprache scheint die inhaltlichen Resultate von Aushandlungsprozessen jedoch nicht grundlegend zu ändern.

Weiter zeigt sich, dass dem vorbildhaften Verhalten von Führungskräften für die Mehrsprachigkeitsförderung in der Bundesverwaltung eine grosse Bedeutung zugeschrieben wird. Motivationsbestrebungen der Führungskräfte seien wichtig, wenn es darum gehe, dass die Angestellten im Arbeitsalltag nicht nur ihre Erstsprache verwenden. Diese Vorbildfunktion dürfe sich nicht auf besondere Anlässe wie den 1. August beschränken, sondern sollte auch im normalen Arbeitsalltag gelebt werden.

Das Beschaffungswesen und weitere aktuelle Herausforderungen aus der Sicht der Führungskräfte

Mehrsprachigkeit im Beschaffungswesen wird häufig als zentrale aktuelle Herausforderung wahrgenommen, die einen Teil der interviewten Führungskräfte stark beschäftigt. Nur eine mehrsprachige Kommunikationsweise in allen Phasen des Submissionsverfahrens kann Chancengleichheit zwischen Unternehmen aus verschiedenen Sprachregionen garantieren. Für die Beurteilung von Offerten sind Sprachkompetenzen deshalb ebenso wichtig wie die fachlichen Kompetenzen. Zudem müssen allfällige Rückfragen in mehreren Amtssprachen beantwortet werden können und die relevanten Dokumente in alle Amtssprachen übersetzt werden, womit jedoch auch erhebliche Kosten verbunden sind.

Eine zentrale Herausforderung bildet auch die Stellung des Italienischen als Amtssprache des Bundes. Die italienisch-

sprachigen Angestellten haben sich grösstenteils damit abgefunden, dass Italienisch im Arbeitsalltag nur sehr selten verwendet wird. Um die Verwendung des Italienischen in einer Verwaltungseinheit zu fördern, muss ihre Vertretung innerhalb von Amt bzw. Abteilung eine „kritische Masse“ erreichen. In mehreren Interviews wird der sich für Italienischsprachige massgeblich verändernde Ausbildungshintergrund aufgrund der Gründung der Università della Svizzera italiana (USI) thematisiert. Es wird vermutet, dass Italienischsprachige nun seltener die Sprachregion wechseln, wobei offen ist, ob und wie sich diese Veränderung auf die Bundesverwaltung auswirken wird.

Bei Diskussionen über die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung wird die Rolle des Englischen oftmals ausgeklammert, obwohl an verschiedenen Bildungsinstitutionen in der Schweiz und auch in der Privatwirtschaft ein Bedeutungsgewinn dieser Sprache zu beobachten ist. Eine Führungskraft nimmt als Folge davon eine Abnahme der Französischkompetenzen bei HochschulabgängerInnen aus der Deutschschweiz wahr. Praktisch unisono wird gesagt, dass Englisch für die verwaltungsinterne Kommunikation nicht infrage kommt, höchstens für Besprechungen mit internationalen PartnerInnen. Ein Unterschied zur Privatwirtschaft besteht demnach darin, dass man sich bei der Bundesverwaltung der zentralen Bedeutung der Landessprachen bewusst ist.

Generell muss aber der Stellenwert der Mehrsprachigkeitsthematik für das Topkader relativiert werden. Die Resultate der Online-Befragung zeigen, dass das Erreichen gleicher Leistungen mit weniger Res-

sourcen von allen Topkadern als grösste von insgesamt sechs vorgelegten Herausforderungen beurteilt wird und auch die Internationalisierung der Themenfelder als grössere Herausforderung wahrgenommen wird als die Förderung der Mehrsprachigkeit.

Sprache und andere Diversitätsmerkmale

Dem Ideal einer repräsentativen Verwaltung folgend, soll die Bundesverwaltung ein Abbild der Vielfalt der Schweiz darstellen, womit die Führungskräfte neben Sprache häufig auch andere Diversitätskriterien mitzubeachten haben. In ihrer Wahrnehmung hat in der Bundesverwaltung in den vergangenen Jahren tendenziell eine Abwendung von der Monokultur, hin zu einer stärkeren In-Wert-Setzung von Diversität stattgefunden.

In der Diversitätsforschung ist das Modell von Gardenswartz und Rowe (2003) weit verbreitet, in dem drei Dimensionen von Diversität (innere, äussere und organisationale Dimension) unterschieden werden, die die Persönlichkeit im Zentrum beeinflussen. Auf der Grundlage der Aussagen der interviewten Führungskräfte kann dieses Modell auf die Schweizerische Bundesverwaltung angewendet werden, um zu veranschaulichen, in welchem grösseren Zusammenhang sich die Mehrsprachigkeitsthematik bewegt (vgl. Abbildung 4).

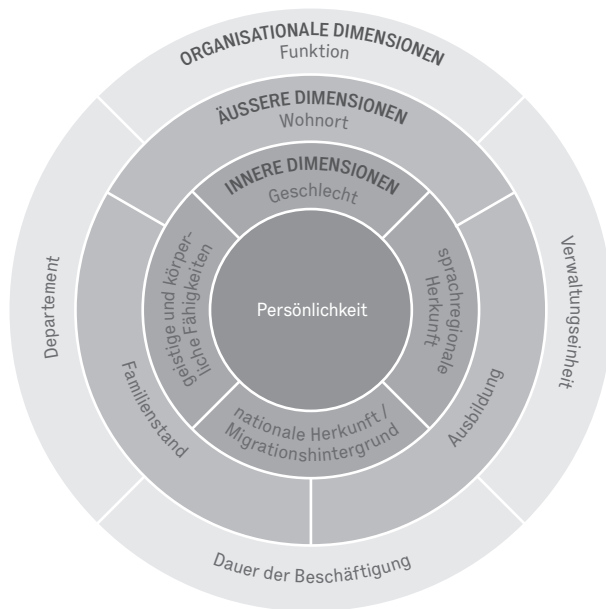


Abbildung 4: In den Interviews mit dem Topkader angesprochene Merkmale von Diversität nach Dimensionen von Diversity (eigene Darstellung basierend auf Gardenswartz & Rowe 2003)

Die innere Dimension besteht aus mehr oder weniger unveränderbaren Merkmalen. Zu ihr können die in den Interviews genannten Diversitätsmerkmale Geschlecht, geistige und körperliche Fähigkeiten, der lediglich einmal erwähnte Migrationshintergrund und die sprachregionale Herkunft gerechnet werden. Mit Ausnahme des Migrationshintergrunds werden diese Merkmale auch in der aktuellen Personalstrategie der Bundesverwaltung aufgeführt (EPA 2015). Die äussere Dimension besteht aus Merkmalen, die eher veränderbar sind wie Wohnort, Ausbildung und Familienstand. Passend zur organisationalen Dimension wurden in den Interviews

Merkmale genannt, die im Zusammenhang mit dem Arbeitgeber stehen: Funktion, Verwaltungseinheit, Departement, Arbeitsort und die Dauer der Beschäftigung. Generell verknüpfen die Führungskräfte die Diversität der Belegschaft eher mit positiven Auswirkungen. Sie trägt demnach zu besseren Ergebnissen und mehr Innovation bei.

In unserer Online-Befragung wurde eine „Choice-Based Conjoint Analyse“ implementiert, welche Verzerrungen aufgrund der sozialen Erwünschtheit ausschliesst. Die Ergebnisse lassen zwei zentrale Schlussfolgerungen in Bezug auf die Diversität von Verwaltungseinheiten

zu. Erstens geniesst die gelebte Mehrsprachigkeit einen höheren Stellenwert als die Erfüllung einer angemessenen Vertretung der Sprachgruppen, d.h. die Verwendung mehrerer Amtssprachen im Arbeitsalltag ist sowohl für deutsch- als auch für französischsprachige Topkader deutlich wichtiger als die angemessene Vertretung der Sprachgruppen im Personal. Zweitens werden die Diversitätsvorgaben (ein angemessener Frauenanteil bzw. Anteil Sprachminderheiten) von den Französischsprachigen als deutlich wichtiger erachtet als von den Deutschsprachigen, für die eine effiziente Aufgabenerledigung prioritär

ist. Für Italienischsprachige sind die Effekte wegen der beschränkten Grösse des Subsamples nicht statistisch signifikant (vgl. Abbildung 5).

Die grosse Heterogenität der Verwaltungseinheiten bezüglich Grösse und Aufgabenbereich führt dazu, dass teilweise Schwierigkeiten bestehen, die Diversitätsvorgaben zu erfüllen. Dieses Problem hat sich aufgrund der revidierten Sprachenverordnung 2014 mit Zielbändern für die Sprachenvertretung, die seither auch auf der Ebene der Verwaltungseinheiten erfüllt werden sollen, noch akzentuiert.

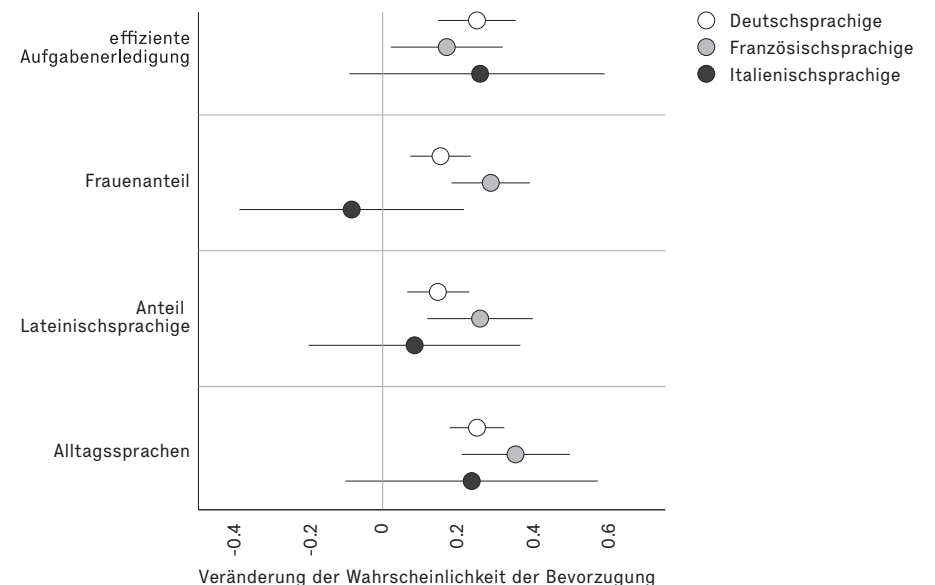


Abbildung 5: Veränderung der Wahrscheinlichkeit, eine Verwaltungseinheit zu bevorzugen, nach Sprachgruppe (inkl. Konfidenzintervalle; n=227)

3 Empfehlungen

Die für diese Studie durchgeführten Analysen diverser Datenbestände des Bundes, der Online-Befragung des Topkaders und von Interviews mit zwanzig Führungskräften geben Hinweise darauf, in welchen Bereichen die Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung optimiert werden könnte. Die vorliegenden Empfehlungen wurden im Frühjahr 2018, nach Abschluss des zweijährigen Forschungsprojekts, verfasst. Sie richten sich nicht nur an Führungskräfte, sondern an verschiedene Zielgruppen, die bei der Mehrsprachigkeitsförderung involviert sind.

Zur Rolle der Topkader

1. Angemessene Vertretung von Sprachminderheiten in der Geschäftsleitung

Das Bekenntnis zur Mehrsprachigkeit muss auf der obersten Führungsebene vorhanden sein, damit es sich auf die gesamte Verwaltungseinheit übertragen kann. Die sprachliche Zusammensetzung der Geschäftsleitung einer Verwaltungseinheit wird hierfür als wichtiger Faktor angesehen. In der Geschäftsleitung ist eine angemessene Vertretung der Sprachgruppen anzustreben, d.h. Angehörige der Sprachminderheiten sollten einen angemessenen Anteil ausmachen, damit die gewünschten Effekte erzielt werden können.

2. Motivation und Vorbildfunktion

Als Ergänzung zu den bestehenden Vorgaben ist es sinnvoll, das Hauptaugenmerk auf „weiche“ Massnahmen, zu legen. Die Topkader sollen ihre Angestellten auffordern und motivieren, in der täglichen Arbeit nach Möglichkeit häufiger Französisch oder Italienisch anstelle der dominierenden deutschen Sprache zu verwenden. Dies bedingt auch eine gewisse Toleranz gegenüber Fehlern. Führungskräfte sollten zudem in ihrer eigenen Kommunikation häufiger Französisch oder Italienisch verwenden, um das Ideal der gelebten Mehrsprachigkeit zu verkörpern.

3. Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung nützen

Topkader der Bundesverwaltung können ihre Handlungsspielräume nützen, um zu einer vernünftigen und sinnvollen Ausgestaltung und Umsetzung von Massnahmen beizutragen. Dazu gehört auch, dass Massnahmen so umgesetzt werden, dass sie den besonderen Merkmalen von Verwaltungseinheiten wie Grösse oder Aufgabenbereich Rechnung tragen. Verwaltungseinheiten unterscheiden sich diesbezüglich grundlegend.

4. Verwendung des Italienischen in der internen Kommunikation

Bundesangestellte haben das Recht, die Amtssprache in der sie arbeiten, frei zu

wählen. Um sich der Verwirklichung dieses Ideals anzunähern, sollen Topkader die Verwendung des Italienischen in der internen Kommunikation fördern. Bei E-Mails beispielsweise könnte dank der einfach online verfügbaren Übersetzungstools die Häufigkeit der internen Kommunikation in Italienisch erhöht werden.

Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit

5. Beibehaltung der bisherigen Massnahmen

In den gesetzlichen Grundlagen sind zahlreiche Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung festgehalten. Diese Massnahmen stossen bei den Führungskräften im Allgemeinen auf grosse Akzeptanz. Sie werden grundsätzlich als Notwendigkeit angesehen und bilden einen hilfreichen Orientierungsrahmen. In Anbetracht der positiven Beurteilung durch die Führungskräfte empfehlen wir, die bisherigen Massnahmen beizubehalten.

6. Mehrsprachigkeitsverantwortliche

In den Verwaltungseinheiten scheint eine grosse Heterogenität bezüglich der Funktion der bzw. des Mehrsprachigkeitsverantwortlichen zu bestehen. Die Bezeichnung, die Ausrichtung und wo die Funktion in der Verwaltungseinheit angesiedelt ist, unterscheiden sich. Zudem werden teilweise nicht genügend zeitliche und finan-

zielle Ressourcen zur Verfügung gestellt. Wir empfehlen eine Harmonisierung von Bezeichnung und Pflichtenheft sowie eine angemessene Ressourcenausstattung.

7. Mehrsprachigkeit im Beschaffungswesen

Dass die Mehrsprachigkeit im Beschaffungswesen auf die Agenda gekommen ist, von den Führungskräften häufig als zentrale Herausforderung wahrgenommen und in den vergangenen Jahren vermehrt thematisiert wird, ist den intensiven Bemühungen verschiedener Akteure zu verdanken. Die Anstrengungen in diesem Bereich sollen weitergeführt werden, um die Sensibilität für den Themenkomplex weiter zu erhöhen.

8. Verhältnis zwischen Landessprachen und Englisch

Das Thema Mehrsprachigkeit in der Schweiz umfasst in der Regel die drei Amtssprachen bzw. die vier Landessprachen. Das Englische wird dabei teilweise ausgeklammert. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Englischen im akademischen und internationalen Umfeld sollten die Rolle und das Verhältnis zwischen Landessprachen und Englisch diskutiert und geklärt werden.

Zum Personalreporting

9. Zeitgemässe Veröffentlichung der Angaben zur Sprachenvertretung

Die Angaben zur Sprachenvertretung und zu anderen Diversitätsmerkmalen nach Verwaltungseinheit sollen im Rahmen des jährlichen Personalreportings und in den Vierjahresberichten des oder der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit in zeitgemässer Weise präsentiert werden. Vorstellbar wäre beispielsweise eine Art Spinnennetz, in dem die Sprachenvertretung oder sogar weitere Diversitätsmerkmale wie in Abbildung 6 anschaulich dargestellt werden können. Auf einer Homepage oder mittels App könnten die Grafiken separat nach Verwaltungseinheit und für mehrere Jahre aufgeschaltet werden.

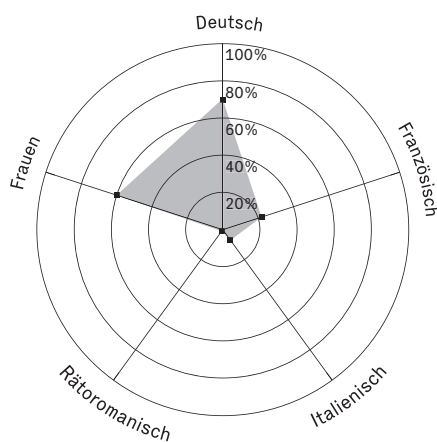


Abbildung 6: Diversitätsprofil einer fiktiven Verwaltungseinheit

10. Mehrwert der Kombination von Diversitätsmerkmalen

Mit den erstmals verwendeten Individualdaten aus BV Plus sind Aussagen über die Vertretung der Sprachgruppen nach Geschlecht möglich. Es ist zu prüfen, wie diese Erkenntnisse gewinnbringend eingesetzt werden könnten. Anstatt beispielsweise nur zu wissen, dass Italienischsprachige in einer Verwaltungseinheit untervertreten sind, erhalten wir eine zusätzliche Information, dass die Untervertretung primär auf einen geringen Anteil italienischsprachiger Frauen zurückzuführen ist.

Das Parlament und die Mehrsprachigkeitsförderung

11. Sprachkenntnisse von ParlamentarierInnen

Die Führungskräfte der Bundesverwaltung stehen in regelmässigem Kontakt mit eidgenössischen ParlamentarierInnen. Gerade die Sprachkenntnisse von deutschsprachigen ParlamentarierInnen in den anderen Amtssprachen werden dabei häufig als unzureichend beurteilt. Wir empfehlen, die ParlamentarierInnen zu motivieren, Sprachkurse in den Landessprachen zu besuchen. Bessere Sprachkompetenzen könnten hier allenfalls einen Beitrag zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung leisten.

12. Ressourcenmangel

Mangelnde Ressourcen können negative Auswirkungen auf die Personalpolitik des Bundes haben, zu einem Verzicht auf Übersetzungen in die Minderheitssprachen führen und damit zu Hinderungsgründen bei der Umsetzung von Massnahmen und Vorgaben zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung werden. Die EntscheidungsträgerInnen im Parlament sollten sich diesbezüglich ihrer zentralen Rolle bei der Förderung der Mehrsprachigkeit bewusst sein.

Cadres supérieur-e-s et plurilinguisme dans l'administration fédérale

Notes de synthèse

—

Roman Zwicky & Daniel Kübler

avec la collaboration de Debora Beuret & Lyne Schuppisser

1

Objet et méthodes de recherche

La responsabilité de la mise en œuvre des directives linguistiques applicables au sein de l'administration fédérale suisse repose, en grande partie, sur les hauts cadres des quelque 70 unités administratives de la Confédération. On attend des personnes occupant des positions si influentes qu'elles disposent d'une certaine marge de manœuvre et que, dans leur rôle clé, elles puissent influencer la promotion du plurilinguisme. Il ressort de précédentes études portant sur le plurilinguisme dans l'administration fédérale que la sensibilité de la direction d'un office et de ses cadres supérieur-e-s est un facteur important de promotion du plurilinguisme (Coray et al. 2015: 109). Il a également été mis en évidence à plusieurs reprises que la représentation des groupes linguistiques nationaux et l'utilisation des langues peuvent être très différents d'une unité administrative à l'autre (Kübler et al. 2009; Zwicky 2015; Coray et al. 2015; Déléguee fédérale au plurilinguisme 2015). Les cadres de l'administration fédérale sont par conséquent amenés à évoluer dans des environnements différents. On peut supposer que le profil plurilingue d'une unité administrative et l'attitude de son équipe dirigeante s'influencent mutuellement. Bien qu'au cours de ces dernières années, plusieurs recherches aient été menées sur le plurilinguisme dans l'administration fédé-

rale (Christopher Guerra et Zurbriggen 2013; Coray et al. 2015; Zwicky 2015; Déléguee fédérale au plurilinguisme 2015; Kobelt 2016), il manquait à ce jour une étude détaillée du rôle que jouent les membres de la haute direction dans la promotion du plurilinguisme. Notre étude¹ se propose de combler cette lacune en s'attachant à répondre aux questions de recherche suivantes :

- Quel est le profil plurilingue des unités administratives, des départements et de l'ensemble de l'administration fédérale ? Qu'en est-il de la représentation des groupes linguistiques au sein de la haute direction ?
- Quels sont les facteurs déterminant la sensibilité de membres de la haute direction à la question du plurilinguisme ? Comment les hauts cadres évaluent-ils la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale ?
- En pratique, où les membres de la haute direction voient-ils une marge de manœuvre permettant de promouvoir le plurilinguisme dans leurs unités administratives ? Comment ces marges de manœuvre sont-elles réellement utilisées ?

1 Le rapport final intégral du projet (en allemand) est disponible ici : <https://www.zdaarau.ch/de/publikationen>.

Nous nous intéressons également à la question de savoir dans quelle mesure la promotion du plurilinguisme influence d'autres questions en lien avec la diversité du personnel. Pour notre analyse, nous nous basons sur la notion d'intersectionnalité, qui traite de la superposition de différents facteurs socio-structurels et de l'effet de cette superposition sur les chances individuelles (Crenshaw 1989).

Dans la présente étude, l'expression « hauts cadres » ou « cadres supérieur-e-s » comprend les employés de la haute direction de l'administration fédérale, classés dans les classes de salaire 32 à 38. Pour répondre aux questions de recherche, nous avons fait appel tant à des méthodes qualitatives qu'à des méthodes quantitatives (voir le tableau 1 pour une vue d'ensemble).

L'environnement plurilingue dans lequel opèrent les membres de la haute direction a pu être étudié sur la base des données de la Confédération. Une enquête en ligne, menée auprès de l'ensemble des membres de la haute direction, a permis de recueillir et analyser leurs attitudes et positions à l'égard du plurilinguisme. Enfin, à l'été 2017, une vingtaine d'entretiens semi-directifs ont été menés, principalement avec de directeurs-trices ou directeurs-trices adjoint-e-s d'offices fédéraux, ainsi que de secrétaires générales et secrétaires généraux.

Données	Méthode	Source de données / échantillon
Données de la Confédération	Quantitative : analyse descriptive et multivariée avec logiciel statistique	Recueil officiel des textes législatifs fédéraux (RO), 1998–2015 (Total 13'804 textes) ; Système d'information sur le personnel de l'administration fédérale (BV Plus), 2007–2015
Questionnaire en ligne pour les hauts cadres	Quantitative : enquête en ligne standardisée de tous les cadres supérieur-e-s fédéraux entre le 24 octobre 2016 et le 21 novembre 2016	Toute la haute direction, soit tous les employés des classes salariales 32–38 (taux de réponse de 69,1 % pour un total de 350 hauts cadres contactés)
Interview des hauts cadres	Qualitative : entretiens semi-directifs avec 20 cadres supérieur-e-s entre le 9 mai 2017 et le 15 août 2017	Par département, au moins deux membres de la haute direction d'unités administratives différentes, de langues maternelles différentes (selon BV Plus) et de genre différent

Tableau 1: Vue d'ensemble des méthodes utilisées

2 Résultats

Composition de la direction générale

Dans les classes salariales 32 à 38 prises en compte pour l'étude, la haute direction de l'administration fédérale se compose d'environ 370 personnes. A peu près un tiers d'entre elles sont des membres du personnel des ambassades. Le nombre de germanophones se situe entre 245 et 270 personnes par année. En pourcentage, ceci représente, pour toute la période analysée, une part plus importante que la valeur cible fixée entre 68,5 et 70,5 % (cf. figure 1).

Les valeurs concernant les locuteurs francophones et du rhéto-romanche se situent dans la fourchette cible pour l'ensemble de la période analysée et même au-dessus certaines années (cf. valeurs cibles dans l'encadré). La part des locuteurs italophones a certes connu une augmentation relativement continue entre 2007 et 2015, passant de 3,1 à 5,1 %, mais n'a jamais atteint la valeur cible des 6,5 à 8,5 %. Au niveau des départements, on retiendra l'évolution au sein du DDPS, où la proportion déjà élevée de germanophones aux postes de direction a augmenté de plus de 6 % pour atteindre 89 % en 2015. En revanche, le DFAE compte le pourcentage de cadres supérieur-e-s francophones (environ 30 %) et italophones (plus de 5 % depuis 2009) le plus élevé des sept départements. L'effectif des cadres supérieur-e-s dans les autres départements ainsi que la Chancellerie fédérale et les Services du Parlement est inférieur à 40 personnes;

ici, même de petits changements dans la composition du personnel peuvent entraîner des fluctuations relativement importantes dans les pourcentages.

Valeurs cibles

En février 2013, le Conseil fédéral a actualisé les valeurs cibles pour la représentation des langues nationales dans l'administration fédérale. Les fourchettes cibles suivantes ont été définies : Allemand : 68,5–70,5 % ; français : 21,5–23,5 % ; italien : 6,5–8,5 % ; romanche : 0,5–1,0 %.

La législation en langue française gagne en importance

Une analyse portant sur la langue d'origine de tous les documents du Recueil officiel publiés entre 1998 et 2015 souligne le poids important de l'allemand et du français dans le travail de l'administration fédérale. Depuis 2004, la part des textes rédigés à l'origine en langue allemande représente environ 80 % et celle des textes écrits en français est d'environ 20 %. Les textes rédigés d'abord en langue italienne sont extrêmement rares ; leur part est inférieure à 2 % pour toute la période. L'on constate en outre une forte évolution de la place du français dans le temps, puisque la part des textes législatifs de langue française passe d'environ 5 % en 1998 à 18 % en 2015 (cf. figure 2).

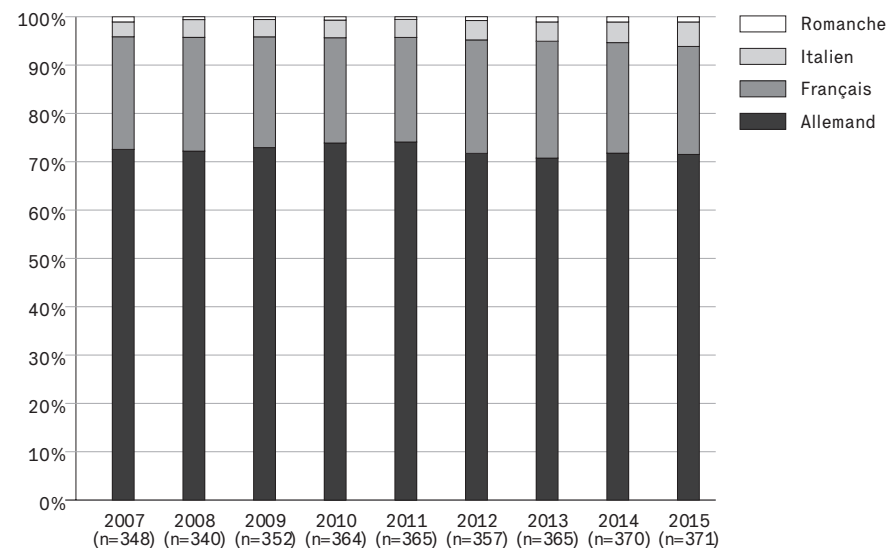


Figure 1 : Représentation des groupes linguistiques dans la haute direction (classes salariales 32–38), 2007–2015

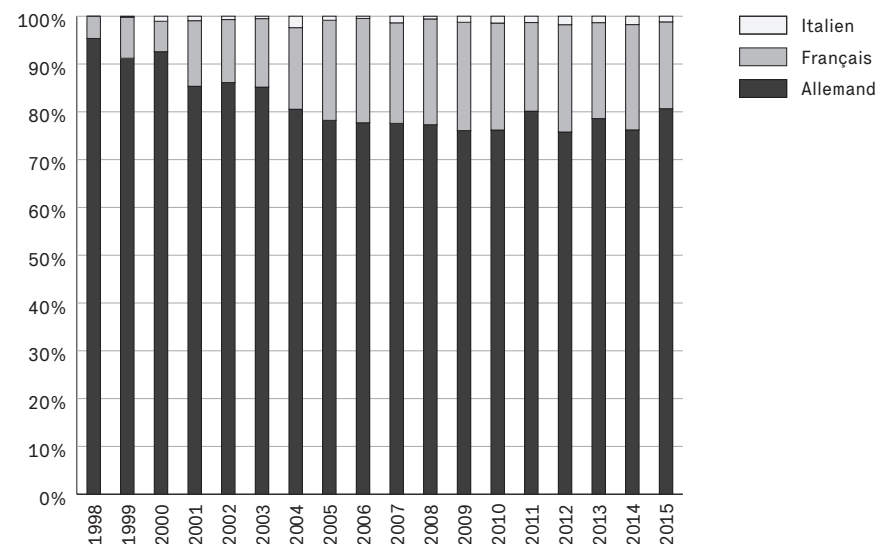


Figure 2 : Langue d'origine des textes législatifs, 1998–2015

Lorsque l'on examine quelle est la langue d'origine des textes législatifs par département, on constate des différences relativement importantes. Le DDPS est le département à plus forte dominance germanophone : ainsi, tous les textes rédigés par le DDPS en 2015 l'ont été en allemand. De 1999 à 2001 et de 2011 à 2014, la langue d'origine de tous les textes législatifs des Services du Parlement était également l'allemand. Bien que le nombre de textes en langue d'origine allemande soit plus faible au DFI, au DFF et au DEFR, la langue allemande y domine clairement aussi. Au sein du DFJP et du DETEC, la proportion de textes législatifs de langue d'origine française n'a cessé d'augmenter au fil des ans. Cela a également été le cas au DFAE entre 1998 et 2005 ; en 2006, ils constituaient même, pour la première fois, la majorité des textes émis. Pour la Chancellerie fédérale, la proportion de textes de langue italienne tend à augmenter au détriment des textes de langue allemande.

Intersectionnalité de la représentation selon le groupe linguistique et le genre

Pour la première fois, les données individuelles de BV Plus ont pu être utilisées pour superposer la langue maternelle et le genre. Cela a permis de procéder à une évaluation plus différenciée s'appuyant sur l'examen non plus de critères identitaires isolés mais de l'interaction de deux catégories de critères, comme c'est le cas dans une démarche intersectionnelle. La figure 3 illustre le pourcentage que représente, par

genre, chaque groupe de langue romane sur l'ensemble du personnel de l'administration fédérale. Les lignes pleines marquent les valeurs cibles à atteindre pour chaque groupe linguistique (voir encadré, p. 30).

Chez les francophones, les femmes sont mieux représentées que les hommes. Sur toute la période étudiée, soit entre 2007 et 2015, l'écart entre les genres chez les francophones est supérieur à 1,5 % et donc significatif. Alors que la représentation des femmes francophones se situe dans la fourchette cible, celle des hommes francophones est en dessous. Chez les italophones et les romanches, l'écart entre les genres est beaucoup plus faible. Pour les deux groupes linguistiques, la proportion d'hommes est plus élevée que celles des femmes.

Au niveau des départements aussi, la représentation linguistique diffère assez fortement selon le genre. Au DFAE, si la proportion de locuteurs italiens se situe dans la fourchette cible pour l'année 2015, la différenciation des genres montre que cela est principalement dû à un pourcentage élevé d'hommes italophones (7,4 %). La part de femmes italophones reste inférieure à l'objectif fixé, avec 5,9 % en 2015. Au DFI et au DETEC, les pourcentages ne varient que légèrement en fonction du genre au sein des trois groupes linguistiques. Au DFJP, les femmes francophones sont beaucoup mieux représentées que leurs collègues masculins, dont la proportion est inférieure à la valeur cible pour l'ensemble de la période. Au DDPS, on observe également des différences entre les genres dans les trois groupes linguistiques avec, sans surprise, une surreprésentation des hommes. Indépendamment du genre cependant, le

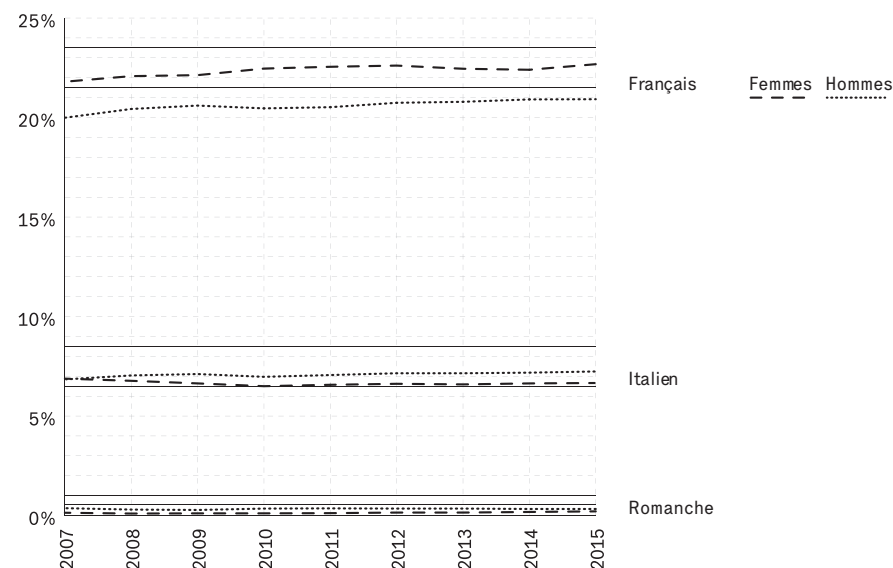


Figure 3: Part des groupes de langue romane sur l'ensemble du personnel fédéral, selon le genre, 2007-2015

nombre de locuteurs romans se situe bien en-deçà de la fourchette cible. Il faut souligner l'évolution du pourcentage des francophones au sein du DFF ; une évolution qui aboutit à une claire surreprésentation des femmes en 2015 alors que les hommes étaient majoritaires en 2007. Au DEFR, si la proportion d'hommes francophones est nettement supérieure à la valeur cible sur toute la période, la proportion de femmes francophones se situe, elle, nettement en dessous. La représentation des italophones, tous genres confondus, est bien supérieure à la valeur cible au sein de la Chancellerie fédérale, principalement parce qu'elle accueille les Services linguistiques centraux. Dans les Services du Parlement, les femmes italophones tendent à être mieux

représentées que les hommes ; depuis 2013, leur part atteint même la valeur cible tandis que celle des hommes se trouve en-dessous de la cible pour l'ensemble de la période.

Les résultats d'une analyse multivariée montrent qu'une plus forte présence de femmes semble s'accompagner d'une meilleure représentation des minorités linguistiques au sein d'une unité administrative. La représentation proportionnelle des groupes linguistiques et la parité hommes-femmes ne se trouvent donc pas nécessairement en concurrence. Il se dégage même plutôt des signes de synergies entre les mesures prises en faveur de la parité hommes-femmes et celles visant à assurer une équité dans la représentation des groupes linguistiques au sein de l'administration fédérale.

Acceptation générale parmi les cadres supérieur-e-s des mesures visant à promouvoir le plurilinguisme

Les résultats de l'enquête en ligne montrent que les exigences et mesures visant à promouvoir le plurilinguisme dans divers domaines sont acceptées par la haute direction : elles ne sont pas perçues comme restrictives mais majoritairement comme utiles. Les différents groupes linguistiques n'évaluent pas la nomination d'un/d'une responsable de la promotion du plurilinguisme de la même façon : les francophones et les italophones y accordent plus d'importance que les germanophones. De même, il est plus important pour les francophones d'attribuer un budget-temps adéquat à cette fonction que pour les germanophones.

Les entretiens qualitatifs ont également montré que, globalement, les objectifs et mesures en faveur du plurilinguisme sont perçues de façon positive. Les cadres supérieur-e-s les estiment en général nécessaires à la définition de l'orientation générale de la politique du personnel. Il leur paraît également important que les mesures soient conçues de manière raisonnable. Il n'en va pas de même pour les quotas ou valeurs cibles, qui sont appréciées en tant que grandeur de référence et élément de motivation, mais engendrent une pression dans le domaine du recrutement que les hauts cadres perçoivent de façon négative. La fonction de responsable de la promotion du plurilinguisme exercée au niveau de l'unité administrative n'est pas dénommée de la même façon dans tous les offices, ce qui traduit généralement des priorités diffé-

rentes. Des voix critiques font remarquer qu'un trop grand nombre d'employés devrait être détaché pour cette fonction, que les titulaires de la fonction ne devraient pas être directement impliqués dans les processus de recrutement ou encore qu'il manque le temps et les ressources financières nécessaires. Pour plusieurs des personnes interrogées, le manque de ressources ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés dans le domaine de la promotion du plurilinguisme : il arriverait fréquemment que l'on doive renoncer aux traductions vers les langues minoritaires comme le français et surtout l'italien, ce qui ferait de l'administration fédérale un employeur moins attractif.

Même si 90 % des personnes interrogées déclarent être favorables à un soutien généreux aux cours de langue destinés aux employés, il ressort des interviews qualitatives que ces cours sont parfois évalués de façon négative, parce que leur apport serait faible et qu'ils retarderaient les employés et les cadres dans la réalisation de leurs tâches réelles.

Différences de sensibilité au plurilinguisme

Il ressort de l'enquête en ligne que les cadres supérieur-e-s francophones accordent une plus grande attention au plurilinguisme que les autres groupes linguistiques. Ce sont eux qui se montrent les plus sensibles à la question du libre choix des langues officielles (voir encadré, p. 36) ; ils estiment par conséquent que les efforts linguistiques supplémentaires fournis par les italophones méritent d'être reconnus.

Une représentation équilibrée des communautés linguistiques au niveau de la direction d'une unité administrative est plus importante pour les francophones que pour les autres. Au sein de leur propre unité, les francophones identifient également un plus grand besoin d'amélioration dans la traduction de documents que les germanophones. En outre, leur évaluation de différents énoncés diffère sensiblement de celles des autres groupes linguistiques (cf. tableau 2).

Les cadres supérieur-e-s italophones semblent toutefois s'être accommodés du fait, qu'au sein de l'administration fédérale, la place de l'italien en tant que langue officielle n'est pas équivalente à celle des autres langues. Ils compensent cela par des compétences linguistiques qu'ils autoévaluent comme nettement supérieures. Ils maîtrisent ainsi toujours au moins une autre langue nationale aussi bien que leur langue première. Selon leurs déclarations, cela s'explique en partie par le fait qu'ils ont sou-

Énoncés		Langue			Total
		Allemand	Français	Italien	
Le droit au libre choix de la langue est restreint pour les italophones.	N	121	28	11	160
	Ø	2.6	3.4	2.7	2.8
Les directives concernant la représentation équitable des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale sont source d'inefficience et de perte de temps.	N	121	27	10	158
	Ø	2.4	1.7	2.1	2.2
Une représentation équitable des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale est nécessaire pour servir les intérêts de la population.	N	121	27	11	159
	Ø	3.2	3.7	3.1	3.3
Une administration plurilingue favorise l'acceptation de la Confédération dans la société.	N	122	28	11	161
	Ø	3.2	3.7	3.5	3.3

Question : Que pensez-vous personnellement des énoncés suivants ?
Échelle de réponse : 1 = pas du tout d'accord ; 2 = plutôt pas d'accord ; 3 = plutôt d'accord ; 4 = tout à fait d'accord

Tableau 2 : Evaluation de différents énoncés selon les groupes linguistiques (nombre de hauts cadres ayant répondu et valeurs moyennes)²

2 Pour l'évaluation, tous les cadres supérieurs interrogés travaillant en Suisse ont été pris en compte. Leurs positions ne diffèrent guère de celles des hauts cadres des ambassades travaillant à l'étranger.

Langue de travail

Selon l'art. 9 paragraphe 1 de la Loi sur les langues du 5 octobre 2007 (Etat au 1^{er} janvier 2017) :

« Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les employés de l'administration fédérale travaillent, au choix, en allemand, en français ou en italien. »

vent étudié, vécu ou travaillé dans plusieurs régions linguistiques. Les autres employés ayant des connaissances insuffisantes en italien, les cadres supérieur-e-s italophones renoncent souvent au libre choix de la langue officielle. En revanche, ils considèrent comme allant de soi l'effort supplémentaire qu'ils fournissent.

Une analyse multivariée des données de l'enquête en ligne montre qu'au niveau individuel, les germanophones sont moins sensibles au plurilinguisme que ne le sont les francophones. Cette constatation se trouve toutefois relativisée par les résultats des interviews qualitatifs. La sensibilité au plurilinguisme peut se caractériser par différents éléments : le respect, la solidarité, l'effort de parler une langue autre que sa langue première, l'utilisation appropriée de plusieurs langues officielles dans la vie professionnelle quotidienne ou le courage de quitter sa propre zone de confort pour accepter de commettre des erreurs dans une langue autre que sa langue première et de prendre du retard dans les processus organisationnels. Certains hauts cadres sont d'avis que la sensibilité au plurilinguisme ainsi comprise est plus grande chez les germanophones, leur surreprésentation au sein de l'administration fédérale

leur permettant d'adopter ce type d'attitudes. Reste, par contre, l'impression que le sujet a éveillé un plus grand intérêt chez les francophones et les italophones interrogés ainsi que chez les femmes cadres supérieures. Ceci peut être interprété comme un signe de leur plus grande sensibilité au plurilinguisme et comme l'indication que des facteurs indépendants des langues peuvent influencer cette sensibilité.

Globalement, les personnes interrogées soulignent que grâce au renforcement de la législation au cours de ces dernières années, la sensibilité au plurilinguisme a augmenté au sein de l'administration fédérale. Pour elles, les différences de sensibilité découlent, entre autres, de l'implantation régionale des offices, de la composition de la direction, de l'affiliation départementale, ainsi que des expériences personnelles et professionnelles.

Le recrutement en tant que marge de manœuvre centrale dans la promotion du plurilinguisme

La plupart des hauts cadres interrogés considèrent le recrutement comme le dispositif de pilotage le plus important pour la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale. Les cadres supérieur-e-s ne sont généralement pas directement impliqués dans le recrutement du personnel. Leur principal champ d'action est d'influencer le processus de recrutement en fixant des objectifs pour leur unité administrative : représentation équitable des groupes linguistiques, compétences

linguistiques requises en ressources humaines, présence dans les hautes écoles de toutes les régions linguistiques ou obligation de motiver un refus d'entretien ou d'engagement pour des groupes linguistiques sous-représentés. Principalement pour les hauts cadres qui la constatent, l'inégale représentation des régions linguistiques lors du dépôt de dossiers de candidatures explique l'inégale représentation des communautés linguistiques dans les unités administratives, raison pour laquelle ils se déclarent favorables aux exigences légales en la matière.

L'analyse des questions du sondage en ligne portant sur le recrutement et le développement du personnel conduit aux résultats suivants : bien que l'on puisse considérer les hauts cadres francophones comme des défenseurs de l'égalité linguistique, ces derniers envisagent les entretiens d'embauche comme des entretiens de vente au cours desquels les candidats issus de minorités linguistiques ne devraient pas insister sur l'égalité linguistique ; en cela, ils se différencient des hauts cadres appartenant aux autres groupes linguistiques. Les répondants germanophones ne peuvent pas complètement exclure la possibilité qu'ils marquent une préférence pour des personnes de leur propre groupe linguistique dans les processus de recrutement ou de promotion. Les francophones, par contre, nient catégoriquement faire des différences de façon consciente ou inconsciente.

Selon les personnes interrogées, la marge de manœuvre des hauts cadres réside dans le domaine des mesures spécifiques à mettre en œuvre au sein de l'unité administrative : les compétences linguistiques peuvent ainsi

être améliorées au travers de la rotation des postes ou de tandems linguistiques. Une partie du volume total de travail peut être utilisée pour des cours de langues, la direction de l'unité peut définir les compétences linguistiques nécessaires ou demander le Label du plurilinguisme.

Représentation des communautés linguistiques dans la haute direction et comportement des cadres supérieur-e-s

Une grande partie des hauts cadres interrogés défend une approche descendante (top-down), selon laquelle il appartient d'abord à la direction de l'unité de s'engager en faveur du plurilinguisme afin que l'ensemble de l'effectif s'inscrive dans ce mouvement. Une représentation équitable des minorités linguistiques au sein de la direction de l'unité administrative est considérée comme une condition préalable importante. Elle envoie également le signal qu'il est possible pour les membres des minorités linguistiques d'assumer des fonctions de gestion plus élevées. Il semble en aller de même pour les femmes occupant des postes de direction, qui envoient un signal positif aux autres membres féminins du personnel. Toutefois, d'après ce qu'indiquent les hauts cadres, il faut une certaine proportion de locuteurs romans au sein d'une équipe de direction pour constater de réels effets sur la politique plurilingue d'une unité administrative.

Les résultats de l'enquête en ligne indiquent qu'une représentation équilibrée des communautés linguistiques dans

l'équipe dirigeante est clairement plus importante pour les francophones que pour les germanophones et les italophones. Les chefs de département et les membres de la direction de l'unité administrative sont considérés par tous les groupes linguistiques comme les acteurs les plus importants dans la promotion du plurilinguisme, ce qui se trouve confirmé par les entretiens qualitatifs.

Les francophones et italophones interrogés évoquent souvent une utilisation stratégique des langues, c'est-à-dire qu'ils utilisent la langue comme un moyen d'atteindre des objectifs qui leurs sont propres dans certaines situations. Selon eux, les contacts avec les parlementaires se font souvent en allemand, car leur connaissance du français et surtout de l'italien est insuffisante dans bien des cas. Parfois, il suffirait cependant de parler sa propre langue (romane) un peu plus lentement pour se faire comprendre. L'utilisation stratégique de la langue ne semble toutefois pas avoir d'incidence fondamentale sur les résultats des processus de négociation.

Il ressort également que l'exemplarité des hauts cadres est importante pour la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Les efforts qu'ils déploient pour motiver les employés à utiliser, au quotidien, une autre langue en plus de leur langue première sont essentiels. Cette exemplarité ne devrait d'ailleurs pas se limiter à des occasions spéciales comme le 1^{er} août, mais être intégrée à la routine professionnelle.

Marchés publics et autres défis actuels du point de vue des hauts cadres

Le plurilinguisme dans les marchés publics est souvent perçu comme un défi capital et il préoccupe une grande partie des hauts cadres interrogés. Seul un mode de communication plurilingue à chaque étape du processus d'appel d'offres peut garantir l'égalité des chances entre les entreprises des différentes régions linguistiques. Pour l'évaluation des offres, les compétences linguistiques sont donc tout aussi importantes que les compétences métiers. Il est également indispensable de pouvoir répondre aux demandes dans les différentes langues officielles et de traduire les documents pertinents, ce qui engendre des coûts notables.

La position de l'italien comme langue officielle de la Confédération représente un autre défi de taille. Les employés italophones ont largement accepté le fait que l'italien est rarement utilisé dans la vie professionnelle quotidienne. Afin de promouvoir l'utilisation de l'italien dans une unité administrative, le nombre de ses locuteurs au sein d'un office ou d'un département doit atteindre une « masse critique ». Plusieurs personnes interrogées ont mentionné la création de l'Università della Svizzera italiana (USI) et les changements profonds que cela entraînait dans le parcours de formation des italophones. Il est possible qu'à l'avenir, les italophones partent moins souvent étudier dans d'autres régions linguistiques. Reste bien sûr à voir si et comment ce changement affectera l'administration fédérale.

Au sein de l'administration fédérale, le rôle de l'anglais est souvent mis de côté, bien que cette langue gagne en importance dans divers établissements d'enseignement en Suisse ainsi que dans le secteur privé. Comme conséquence de ce phénomène, un des hauts cadres interrogés constate du reste une baisse des compétences en français chez les diplômés universitaires suisse-allemands. Les hauts cadres interrogés excluent presque unanimement l'anglais comme langue de communication interne ; tout au plus est-il utilisé dans les discussions avec les partenaires internationaux. L'administration fédérale marque ainsi sa différence avec le secteur privé puisqu'elle est consciente du rôle central que jouent les langues nationales.

Globalement, il convient pourtant de relativiser l'importance du plurilinguisme pour les cadres supérieur-e-s. Les résultats de l'enquête en ligne le montrent : sur six grands défis à relever, le premier auquel les hauts cadres estiment devoir répondre est d'atteindre la même performance avec moins de ressources. De même, l'internationalisation des dossiers thématiques est perçue comme plus importante que la promotion du plurilinguisme.

Langue et autres indicateurs de diversité

Conformément à un idéal de représentativité, l'administration fédérale se doit de reproduire la diversité de la Suisse. Ceci implique que les hauts cadres tiennent également compte d'autres indicateurs de diversité que de la langue seule. Selon eux, au

cours des dernières années, l'administration fédérale a eu tendance à se détourner d'une culture plutôt uniforme pour davantage mettre l'accent sur la diversité.

En matière de gestion de la diversité, le modèle de Gardenswartz et Rowe (2003) est très répandu. Il distingue trois dimensions (dimensions intérieure, extérieure et organisationnelle) qui influencent la personnalité au centre. Sur la base des déclarations des cadres supérieur-e-s interrogés-e-s, ce modèle peut être appliqué à l'administration fédérale suisse afin d'illustrer le contexte plus large dans lequel se place la question du plurilinguisme (cf. figure 4).

La dimension intérieure est constituée de caractéristiques plus ou moins immuables. Cela inclut les caractéristiques de diversité mentionnées dans les entretiens : le genre, les capacités cognitives et physiques, l'origine migratoire mentionnée une seule fois et l'origine linguistique et régionale. À l'exception de l'origine migratoire, ces caractéristiques sont également énumérées dans la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale (OFPER 2015). La dimension externe se compose de caractéristiques plus changeantes, comme le lieu de résidence, l'éducation et l'état civil. Pour ce qui est de la dimension organisationnelle, les entretiens ont permis d'identifier des caractéristiques liées à l'employeur : fonction, unité administrative, département, lieu de travail et durée de l'engagement. En général, les hauts cadres ont tendance à associer la diversité de l'effectif à des effets positifs. Elle contribue à de meilleurs résultats et à plus d'innovation.

Dans notre enquête en ligne, nous avons introduit une analyse conjointe (choice based

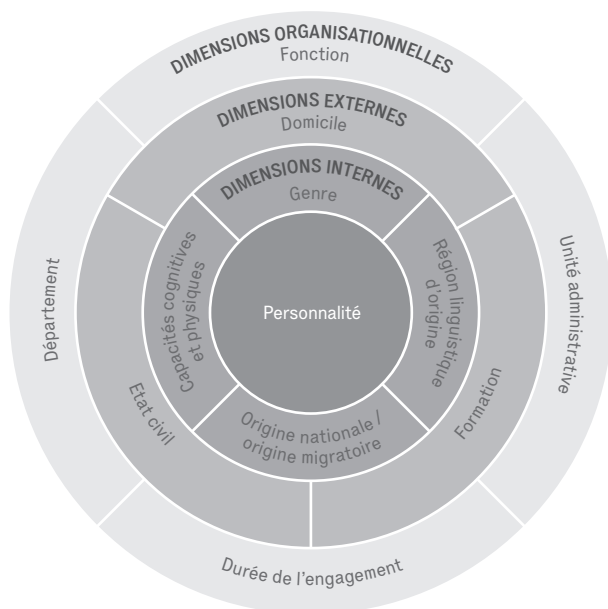


Figure 4 : Caractéristiques de la diversité, abordées dans les entretiens avec les hauts cadres, par dimensions de diversité (représentation propre basée sur Gardenswartz & Rowe 2003)

conjoint analysis) permettant d'éviter le biais de la désirabilité sociale. Les résultats permettent de tirer deux conclusions clés sur la diversité au sein des unités administratives. Premièrement, les cadres supérieur-e-s germanophones et francophones accordent plus d'importance au plurilinguisme vécu, soit à l'utilisation de plusieurs langues officielles dans la vie professionnelle quotidienne, qu'à la représentation équitable des groupes linguistiques au sein du personnel. Deuxièmement, les exigences en matière de diversité (une proportion équitable de femmes ou de minorités linguistiques) sont considérées comme plus importantes par les francophones que par les

germanophones, pour qui l'efficacité dans la réalisation des tâches est une priorité. Pour les italophones, les effets ne sont pas significatifs sur le plan statistique en raison de la taille limitée du sous-échantillon (voir figure 5).

En raison de la grande hétérogénéité des unités administratives en termes de taille et de domaine de responsabilité, il est parfois difficile de répondre aux exigences en matière de diversité. Ce problème a été accentué par la révision de l'Ordonnance sur les langues de 2014, qui fixe désormais des valeurs cibles pour la représentation des communautés linguistiques au niveau des unités administratives.

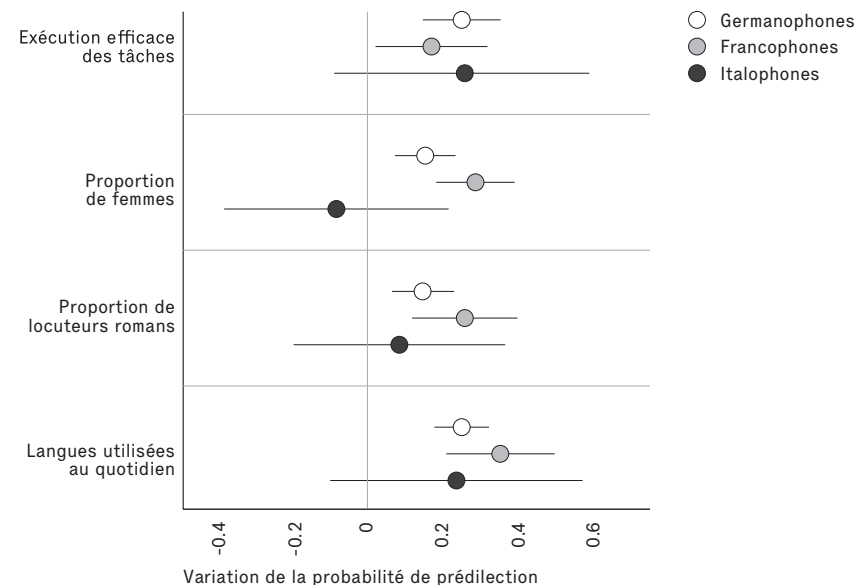


Figure 5 : Evolution de la probabilité de favoriser une unité administrative par groupe linguistique (y compris les intervalles de confiance) ; n=227

3 Recommandations

Les analyses des différentes bases de données fédérales, l'enquête en ligne menée auprès des cadres supérieur-e-s et les interviews de vingt cadres supérieur-e-s réalisés lors de cette étude indiquent dans quels domaines la promotion du plurilinguisme pourrait être optimisée au sein de l'administration fédérale. Les présentes recommandations ont été élaborées au printemps 2018, au terme d'un projet de recherche de deux ans. Elles ne s'adressent pas seulement aux hauts cadres, mais aussi à divers groupes cibles impliqués dans la promotion du plurilinguisme.

Aux cadres supérieur-e-s

1. représenter équitablement les minorités linguistiques dans la direction

L'engagement en faveur du plurilinguisme doit exister au plus haut niveau de direction afin qu'il puisse être reporté sur l'ensemble de l'unité administrative. La composition linguistique de la direction d'une unité administrative est considérée ici comme un facteur important. Afin d'obtenir les effets souhaités, il faut assurer la représentation équitable des groupes linguistiques au sein des équipes dirigeantes, c'est-à-dire garantir que la part de membres issus des minorités linguistiques est représentative.

2. motiver et montrer l'exemple

En plus des exigences existantes, il est judicieux de se concentrer sur des mesures « douces ». Les cadres supérieur-e-s devraient encourager et motiver leurs employés à privilégier, lorsque c'est possible, l'utilisation du français ou de l'italien dans leur travail quotidien. Cela implique également de tolérer les erreurs. Les dirigeants devraient aussi utiliser plus fréquemment le français ou l'italien dans leur propre communication pour personifier l'idéal du plurilinguisme.

3. utiliser la marge de manœuvre

La marge de manœuvre dont disposent les cadres supérieur-e-s de l'administration fédérale leur permet de veiller à ce que les mesures soient conçues et mises en œuvre de manière raisonnable et judicieuse. Cela inclut de les adapter aux caractéristiques spécifiques de leur unité telles que sa taille ou son domaine d'activité. Sur ce point, il existe des différences fondamentales entre les unités administratives.

4. utiliser l'italien dans la communication interne

Les employés fédéraux ont le droit de choisir librement la langue officielle dans laquelle ils travaillent. Afin de faciliter la réalisation de cet idéal, la haute direction devrait promouvoir l'utilisation de l'italien dans la

communication interne. On pourrait, par exemple, davantage utiliser l'italien dans les courriels internes qui, grâce aux outils de traduction en ligne, peuvent être facilement compris.

En faveur de la promotion du plurilinguisme

5. maintenir les mesures existantes

La base juridique contient de nombreuses mesures visant à promouvoir le plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Ces mesures sont généralement très bien acceptées par les hauts cadres qui les considèrent comme une nécessité et un cadre de référence utile. Compte tenu de cette large acceptation, nous recommandons de maintenir les mesures prises jusqu'à présent.

6. consolider la fonction de responsable de la promotion du plurilinguisme

Il semble y avoir une grande hétérogénéité entre les unités administratives en ce qui concerne la fonction de la personne responsable de la promotion du plurilinguisme. La désignation, l'orientation et le rattachement de la fonction diffèrent. De même, les ressources financières et en temps dévolues à la fonction semblent parfois insuffisantes. Nous recommandons d'harmoniser la désignation et le cahier des charges, et d'allouer à la fonction les ressources appropriées.

7. veiller au plurilinguisme dans les marchés publics

Grâce aux efforts de divers acteurs, la question du plurilinguisme dans l'adjudication des marchés publics est devenue un sujet récurrent ces dernières années et souvent perçue par les hauts cadres comme un défi majeur. Les efforts dans ce domaine doivent être poursuivis afin d'accroître encore la sensibilité sur ce thème.

8. clarifier les relations entre les langues nationales et l'anglais

Le thème du plurilinguisme en Suisse englobe généralement les trois langues officielles ou les quatre langues nationales et laisse partiellement l'anglais de côté. Compte tenu de l'importance croissante de l'anglais dans les milieux académiques et internationaux, le rôle et le rapport entre les langues nationales et l'anglais devraient être discutés et clarifiés.

En matière de rapports sur la gestion du personnel

9. publier des informations sur la représentation linguistique de manière attractive

Le rapport annuel sur le personnel et le rapport quadriennal de la/du délégué(e) fédéral(e) au plurilinguisme devraient présenter les informations en lien avec la représentation linguistique et d'autres indicateurs de diversité de manière plus attractive

et synthétique. On pourrait par exemple proposer d'illustrer de façon plus claire la répartition des langues ou d'autres indicateurs comme sur la figure 6. Les graphiques pourraient être publiés, séparément par unité administrative et pour plusieurs années, sur une page internet ou au moyen d'une application.

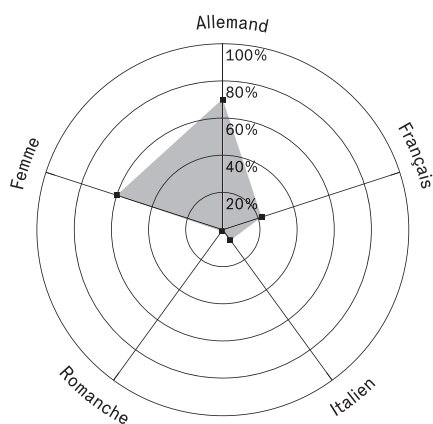


Figure 6: Profil de diversité d'une unité administrative fictive

10. considérer la plus-value de la combinaison des indicateurs de diversité

Pour la première fois, l'utilisation de données individuelles tirées de BV Plus permet d'obtenir des informations sur la représentation des groupes linguistiques par genre. Il faudrait déterminer quels avantages peuvent être tirés de ce type de nouvelles connaissances. Par exemple, en plus de savoir que les italophones sont sous-représentés dans

une unité administrative, on pourrait établir que cette sous-représentation est principalement due à une petite proportion de femmes italophones.

Au niveau du parlement

11. motiver à développer les compétences linguistiques

Les hauts cadres de l'administration fédérale étant en contact régulier avec les parlementaires fédéraux, ils constatent que les compétences linguistiques des parlementaires germanophones surtout sont souvent insuffisantes dans les autres langues officielles. Nous recommandons de motiver les parlementaires à suivre des cours de langue dans les langues nationales. De meilleures compétences linguistiques pourraient ainsi contribuer à renforcer la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale.

12. prévenir le manque de ressources

Un manque de ressources peut avoir des effets négatifs sur la politique du personnel de la Confédération, conduire à renoncer aux traductions dans les langues minoritaires et devenir ainsi un obstacle à la mise en œuvre des objectifs et mesures visant à promouvoir le plurilinguisme dans l'administration fédérale. Les décideuses et décideurs au Parlement devraient être conscients de l'importance de leur rôle dans la promotion du plurilinguisme.

Quadri superiori e plurilinguismo nell'Amministrazione federale

Executive Summary

—

Roman Zwicky & Daniel Kübler

in collaborazione con Debora Beuret & Lyne Schuppisser

1

Oggetto e metodi di ricerca

I più alti dirigenti della settantina di unità amministrative della Confederazione sono i principali responsabili dell'effettiva attuazione delle direttive linguistiche a cui deve attenersi l'Amministrazione federale svizzera. Ci si aspetta che persone che occupano posizioni di un tale livello dispongano di un determinato margine di discrezionalità e che siano in grado di influire sulla promozione del plurilinguismo. Precedenti studi sul plurilinguismo nell'Amministrazione federale hanno rilevato che la sensibilità della dirigenza di un ufficio e dei superiori è considerata un fattore importante per promuovere il plurilinguismo (Coray et al. 2015: 109). Sono inoltre state fatte notare a più riprese notevoli differenze tra le unità amministrative per quanto riguarda la rappresentanza dei gruppi linguistici nazionali e l'utilizzo delle lingue (Kübler et al. 2009; Zwicky 2015; Coray et al. 2015; delegata federale al plurilinguismo 2015). Anche il contesto in cui si muovono i dirigenti della Confederazione varia. È lecito supporre che il carattere plurilinguistico di un'unità amministrativa e il comportamento della dirigenza si influenzino a vicenda. Sebbene negli ultimi anni siano apparsi diversi studi sul plurilinguismo nell'Amministrazione federale (Christopher Guerra e Zurbriggen 2013; Coray et al. 2015; Zwicky 2015; Delegata federale al plurilinguismo 2015; Kobelt 2016), manca una panoramica più ampia sul

ruolo chiave per la promozione del plurilinguismo dei membri dell'alta dirigenza e dei quadri superiori. Il presente studio¹ vuole colmare tale lacuna, ponendosi le seguenti domande.

- Come si presenta il profilo plurilinguistico delle unità amministrative, dei dipartimenti e dell'Amministrazione federale nel suo insieme, e quanto sono rappresentati i gruppi linguistici nell'alta dirigenza?
- Quali fattori influiscono sulla sensibilità dei membri dell'alta dirigenza per quanto riguarda la questione del plurilinguismo? E come valutano gli alti dirigenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale?
- In che ambiti i membri dell'alta dirigenza rilevano concreti margini di manovra per la promozione del plurilinguismo nella propria unità amministrativa? In che modo tali margini di manovra vengono effettivamente sfruttati?

È inoltre di grande interesse la questione dei punti di convergenza tra la promozione del plurilinguismo e altri aspetti relativi alla diversità in seno al personale. La nostra analisi si basa quindi anche sul con-

cetto della cosiddetta intersezionalità, che descrive la sovrapposizione di diverse caratteristiche sociostrutturali e il loro effetto sulle opportunità di un individuo (Crenshaw 1989).

Nel presente studio, il termine “alta dirigenza” designa i quadri superiori dell'Amministrazione federale delle classi di stipendio 32–38. L'analisi è stata effettuata con metodi quantitativi e qualitativi (cfr. panoramica della tabella 1). Sulla base dei dati di cui dispone la Confederazione, è stato possibile studiare che cosa contraddistingue l'ambiente plurilingue in

seno al quale agisce l'alta dirigenza. Attraverso un sondaggio online tra tutti i membri dell'alta dirigenza, sono state raccolte informazioni che hanno consentito di analizzare gli atteggiamenti assunti nei confronti della questione del plurilinguismo. Nell'estate 2017, sono infine state condotte venti interviste qualitative, principalmente con Direttrici/Direttori o Vicedirettrici/Vicedirettori di uffici federali e Segretarie/Segretari generali.

Dati	Metodo	Fonte / campione
Dati della Confederazione	Quantitativo: analisi descrittive e multivariate con programmi informatici statistici	Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) dal 1998 al 2015 (totale: 13'804 atti legislativi); sistema di gestione del personale della Confederazione (BV PLUS) dal 2007 al 2015
Sondaggio online dell'alta dirigenza	Quantitativo: rilevamento online standardizzato per tutti i membri dell'alta dirigenza della Confederazione dal 24 ottobre 2016 al 21 novembre 2016	Tutta l'alta dirigenza, ossia tutti i dipendenti delle classi di stipendio 32–38 (tasso di risposta del 69,1 per cento su 350 alti dirigenti interpellati)
Interviste agli alti dirigenti	Qualitativo: interviste parzialmente standardizzate a venti alti dirigenti dal 9 maggio 2017 al 15 agosto 2017	In ciascun dipartimento almeno due membri dell'alta dirigenza di unità amministrative diverse; lingua madre diversa (secondo i dati BV Plus) e sesso diverso

Tabella 1: panoramica dei metodi utilizzati

1 La versione integrale del rapporto finale (in tedesco) si trova all'indirizzo seguente: <https://www.zdaarau.ch/de/publikationen>.

2 Risultati

Composizione dell'alta dirigenza

L'alta dirigenza dell'Amministrazione federale delle classi di stipendio prese in considerazione per lo studio (32–38) comprende circa 370 persone. Circa un terzo di esse appartiene al personale delle ambasciate. Le persone di lingua tedesca sono tra le 245 e le 270, il che corrisponde per tutti gli anni a una quota percentuale superiore alla fascia di valori mirata, compresa tra il 68,5 e il 70,5 per cento (cfr. figura 1).

I valori per le persone di lingua francese e romancia raggiungono tutti gli anni il livello previsto e in alcuni casi lo superano leggermente (cfr. valori di riferimento nel riquadro). Per quanto riguarda le persone di lingua italiana, dal 2007 si constata una crescita piuttosto continua dal 3,1 al 5,1 per cento, anche se l'obiettivo del 6,5–8,5 per cento non viene mai raggiunto. A livello di dipartimenti, va segnalata l'evoluzione in seno al DDPS, dove la quota di germanofoni in seno all'alta dirigenza, già elevata nel 2007, è cresciuta di oltre il 6 per cento, attestandosi nel 2015 all'89 per cento. L'alta dirigenza del DFAE comprende invece le più alte percentuali di francofoni (il 30 per cento circa) e di italo-foni (dal 2009 oltre il 5 per cento) rispetto agli altri sei dipartimenti. Gli alti dirigenti in seno agli altri dipartimenti, alla Cancelleria federale e ai Servizi del Parlamento sono meno di quaranta, per cui

anche lievi variazioni possono comportare fluttuazioni percentuali relativamente grandi.

Valori di riferimento

Nel mese di febbraio 2013, il Consiglio federale ha aggiornato gli obiettivi di rappresentanza delle lingue nazionali nell'Amministrazione federale. Sono state fissate le seguenti fasce di valori. Tedesco: 68,5–70,5%; francese: 21,5–23,5%; italiano: 6,5–8,5%; romancio: 0,5–1,0%.

Importanza accresciuta degli atti legislativi in francese

La valutazione di tutti i documenti della raccolta ufficiale per quanto concerne la lingua originale degli atti legislativi nel periodo fra il 1998 e il 2015 sottolinea l'importanza del tedesco e del francese per il lavoro nell'Amministrazione federale. Gli atti in lingua originale tedesca dal 2004 sono circa l'80 per cento, quelli in lingua originale francese circa il 20 per cento. Atti legislativi originali in italiano sono alquanto rari e non raggiungono mai il 2 per cento. L'evoluzione temporale mostra un netto aumento della rilevanza del francese. Tra il 1998 e il 2015, gli atti legislativi in questa lingua sono passati dal 5 per cento circa a più del 18 per cento (cfr. figura 2).

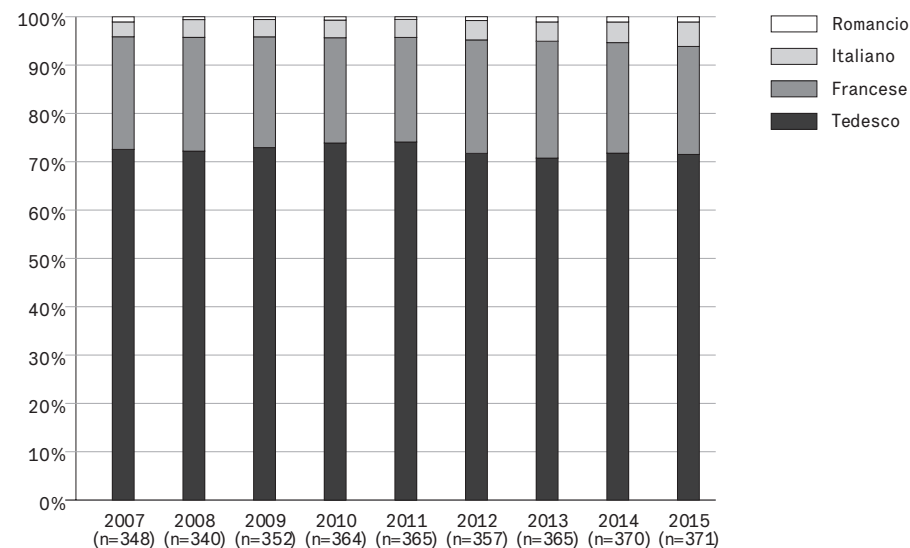


Figura 1: rappresentanza dei gruppi linguistici nell'alta dirigenza (classi di stipendio 32–38), 2007–2015

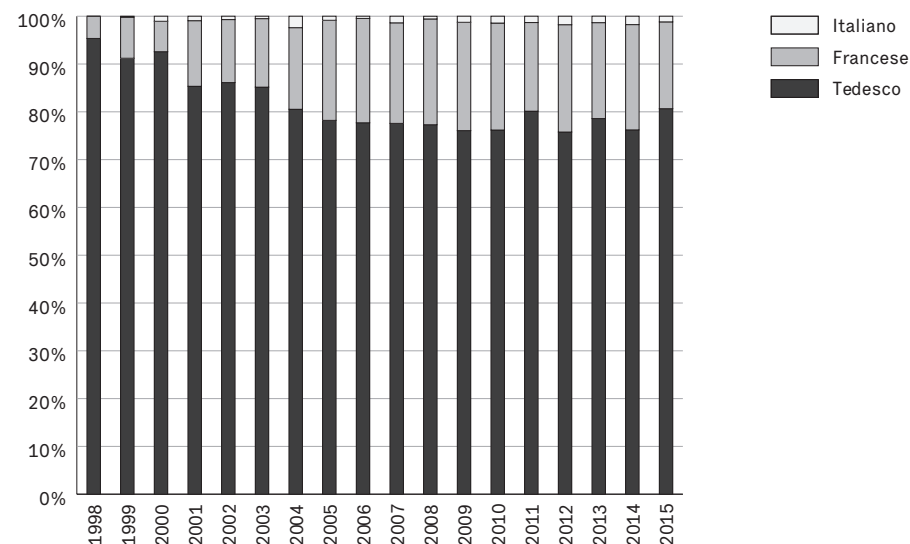


Figura 2: lingua originale degli atti legislativi dal 1998 al 2015

Se si osserva la lingua originale degli atti legislativi secondo i dipartimenti, emergono differenze relativamente grandi. Il DDPS è il dipartimento dove la predominanza del tedesco è più forte: nel 2015, tutti gli atti legislativi sono stati redatti in tedesco. Anche presso i Servizi del Parlamento, dal 1999 al 2001 e dal 2011 al 2014, la totalità degli atti legislativi è stata redatta in lingua originale tedesca. Nel DFI, nel DFF e nel DEFR, la quota di atti in tedesco tende a essere inferiore, ma rimane pur sempre nettamente predominante. Nel DFGP e nel DATEC, la parte di atti scritti in francese è cresciuta costantemente nel corso degli anni. Anche nel DFAE gli atti legislativi in francese sono aumentati tra il 1998 e il 2005, e nel 2006 sono stati per la prima volta addirittura la maggioranza. Per quanto riguarda la Cancelleria federale, si constata un tendenziale aumento di atti originali in italiano a discapito di quelli redatti in tedesco.

Intersezionalità della rappresentanza per gruppo linguistico e per sesso

I dati BV Plus hanno permesso di osservare la sovrapposizione dei fattori "lingua madre" e "sesso". È così stato possibile procedere a una valutazione differenziata che, seguendo i principi della ricerca intersezionale, non si concentra su caratteristiche identitarie isolate, bensì sull'interazione tra due categorie di caratteristiche. La figura 3 illustra le percentuali dei gruppi linguistici latini nell'insieme del personale della Confederazione operando una distin-

zione secondo il sesso. Le linee continue segnalano le fasce di valori mirate per ciascun gruppo linguistico (cfr. i dati del riquadro, p. 50).

Tra i francofoni, ci sono più donne che uomini. Per tutti gli anni dal 2007 al 2015, la discrepanza tra i sessi in questo gruppo linguistico è significativa, in quanto supera sempre gli 1,5 punti percentuali. In tutti gli anni, le donne francofone sono rappresentate entro i limiti della fascia di valori definita, mentre la quota di uomini di lingua francese è sempre inferiore all'obiettivo. Fra chi parla italiano e romancio, la discrepanza tra i sessi è nettamente minore. In entrambi questi gruppi linguistici, ci sono più uomini che donne.

Anche a livello dipartimentale, le differenze tra i sessi per quanto riguarda la rappresentanza delle lingue sono piuttosto grandi. Nel DFAE, nel 2015 gli italo-foni erano rappresentati entro i limiti della fascia di valori, ma se si osservano separatamente i sessi si nota che ciò è dovuto soprattutto a una forte presenza di uomini (7,4 per cento). Le donne italofone nel 2015 costituivano appena il 5,9 per cento, una quota inferiore alla fascia di valori mirata. Nel DFI e nel DATEC, le discrepanze tra i sessi in seno ai gruppi linguistici sono limitate. Nel DFGP, le donne francofone sono nettamente meglio rappresentate rispetto ai colleghi uomini, che non raggiungono mai la fascia di valori mirata. Anche nel DDPS, in seno ai tre gruppi linguistici si osservano differenze fra i sessi. Come era da prevedere, gli uomini sono sovrarappresentati. A prescindere dal sesso, i locutori delle lingue latine sono tuttavia nettamente al di sotto della fascia mirata.

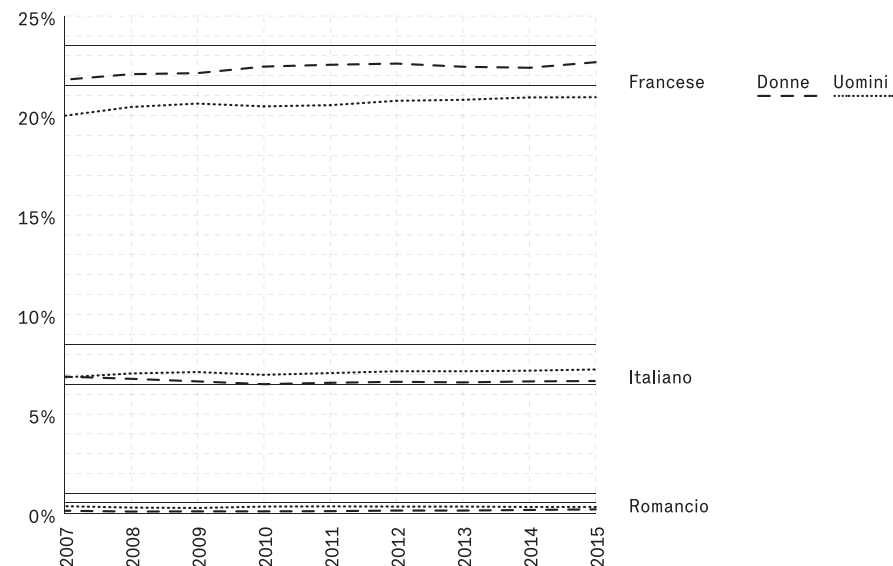


Figura 3: proporzione dei gruppi linguistici latini rispetto all'insieme del personale della Confederazione, per sesso, dal 2007 al 2015

Nel DFF, va segnalata l'evoluzione delle quote di francofoni: da una differenza a favore degli uomini nel 2007, si passa gradualmente a una netta sovrarappresentanza delle donne nel 2015. Nel DEFR, ogni anno la quota di uomini di lingua francese è decisamente superiore, mentre quella delle donne francofone nettamente inferiore alla fascia di valori mirata. Nella Cancelleria federale, gli italo-foni superano chiaramente la fascia di valori mirata a prescindere dal sesso, una situazione dovuta soprattutto al fatto che la Cancelleria accoglie i Servizi linguistici centrali. Nei Servizi del Parlamento, le donne di lingua italiana tendono a essere meglio rappresentate rispetto agli uomini. Dal 2013, la loro quota si trova persino entro i limiti

della fascia di valori, mentre per gli uomini la fascia non viene mai raggiunta.

Gli esiti di un'analisi multivariata mostrano che in seno a una determinata unità amministrativa una più alta quota femminile tende ad andare di pari passo con una migliore rappresentanza delle minoranze linguistiche. Una rappresentanza adeguata dei gruppi linguistici e le pari opportunità per donne e uomini sono quindi due obiettivi che non per forza stanno in concorrenza fra loro. Sembra anzi esserci la possibilità di sinergie tra provvedimenti per garantire le pari opportunità e l'obiettivo di rappresentare in modo adeguato i gruppi linguistici in seno all'Amministrazione federale.

Accettazione delle misure di promozione del plurilinguismo in seno all'alta dirigenza

I risultati del sondaggio online mostrano che le direttive e le misure volte alla promozione del plurilinguismo in diversi settori sono salutate positivamente dall'alta dirigenza, che non le considera come restrizioni, ma per lo più come provvedimenti utili. La nomina di una persona responsabile della promozione del plurilinguismo raccoglie opinioni discordanti presso i vari gruppi linguistici. I germanofoni non la giudicano una misura altrettanto importante quanto i francofoni e gli italofo- ni. I francofoni danno inoltre maggiore importanza rispetto ai germanofoni a un tasso di occupazione adeguato per questa funzione.

Anche dalle interviste qualitative emerge una valutazione tutto sommato positiva delle direttive e misure relative al plurilinguismo. In linea generale, i dirigenti reputano che esse siano necessarie per indicare un orientamento di massima della politica del personale. Viene inoltre data importanza a che tali provvedimenti siano adottati con raziocinio. Il giudizio su quote e fasce di valori varia. Esse vengono apprezzate come valori comparativi e come cifre indicative incentivanti, ma la pressione che esercitano al momento del reclutamento è percepita in modo negativo. La funzione della persona responsabile della promozione del plurilinguismo a livello di unità amministrativa è designata in modo diverso secondo l'ufficio e di regola variano anche le priorità perseguite. Opi-

nioni critiche sono state espresse in merito al fatto che si siano dovuti incaricare troppi dipendenti per queste funzioni, che queste persone vengano coinvolte nei processi di reclutamento e che sovente manchino per queste funzioni le risorse in termini di tempo e di soldi. Secondo parecchie persone intervistate, le risorse carenti renderebbero impossibile il raggiungimento degli obiettivi prefissati per la promozione del plurilinguismo. Spesso, è necessario rinunciare alle traduzioni nelle lingue minoritarie, cioè in francese e soprattutto in italiano, il che riduce l'attrattiva dell'Amministrazione federale come datore di lavoro.

Benché oltre il 90 per cento degli interpellati si dica favorevole a un generoso sostegno ai corsi di lingue per i collaboratori, nelle interviste qualitative questi corsi ottengono talvolta giudizi negativi. Essi sembrerebbero rivelarsi poco efficaci e impedirebbero ai dipendenti e ai quadri di sbrigare le loro mansioni lavorative.

Differenze nella sensibilità per il plurilinguismo

I risultati del sondaggio online indicano che gli alti dirigenti francofoni dimostrano la maggiore sensibilità per quanto concerne il plurilinguismo. Sono quelli più sensibili al problema della limitazione della libera scelta fra le lingue ufficiali (cfr. riquadro, p. 56) e, di conseguenza, considerano che agli italofo- ni vada riconosciuto il merito di fare uno sforzo linguistico supplementare.

I francofoni annettono particolare importanza a una rappresentanza equilibrata delle comunità linguistiche a livello dirigenziale nelle unità amministrative e ritengono più dei germanofoni che nella propria unità sia necessario un miglioramento per quanto concerne la traduzione dei documenti. Le risposte dei francofoni differiscono in modo significativo da quelle degli altri gruppi linguistici anche in altri ambiti (cfr. tabella 2).

Gli alti dirigenti di lingua italiana sembrano invece essersi rassegnati al fatto che in seno all'Amministrazione federale l'italiano non possa fungere da lingua ufficiale equivalente alle altre e compensano con le loro competenze linguistiche, che essi stessi considerano nettamente superiori alla norma. Si destreggiano sempre altrettanto bene in almeno un'altra lingua nazionale quanto in italiano. Ciò va ricondotto al fatto che, stando a quanto affermano, hanno spesso studiato, vissuto o

Affermazione		Lingua Tedesco	Francese	Italiano	Totale
Gli italofo- ni si trovano limitati nel loro diritto ad una libera scelta linguistica.	N	121	28	11	160
	Ø	2.6	3.4	2.7	2.8
Le direttive concernenti la rappresentanza adeguata delle comunità linguistiche in seno all'Amministrazione federale portano ad inefficienza e prassi inutili.	N	121	27	10	158
	Ø	2.4	1.7	2.1	2.2
Una rappresentanza adeguata delle comunità linguistiche in seno all'Amministrazione federale è necessaria per rispondere alle preoccupazioni dei cittadini.	N	121	27	11	159
	Ø	3.2	3.7	3.1	3.3
Un'amministrazione plurilinguistica favorisce l'accettazione della Confederazione nella società.	N	122	28	11	161
	Ø	3.2	3.7	3.5	3.3

Domanda: come giudica personalmente le seguenti affermazioni?
Scala di risposte: 1 = del tutto errato; 2 = piuttosto errato; 3 = piuttosto esatto; 4 = assolutamente esatto

Tabella 2: valutazione di diverse affermazioni secondo il gruppo linguistico (numero di alti dirigenti che hanno risposto e valori medi)²

2 Per la valutazione, sono stati considerati tutti gli alti dirigenti interpellati che lavorano in Svizzera. Il loro approccio non si discosta di molto da quello degli alti dirigenti delle ambasciate che lavorano all'estero.

Lingua di lavoro

L'art. 9, cpv. 1 della Legge sulle lingue del 5 ottobre 2007 (stato al 1° gennaio 2017) recita:

“I membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e gli impiegati dell'Amministrazione federale lavorano a scelta in tedesco, francese o italiano”.

lavorato in varie regioni linguistiche. Poiché il livello di italiano degli altri dipendenti non è sufficiente, gli alti dirigenti italofoni rinunciano spesso a scegliere la propria lingua nonostante ne abbiano il diritto. Questo sforzo supplementare viene tuttavia dato per scontato.

Un'analisi multivariata dei dati del sondaggio online mostra che la sensibilità individuale per il plurilinguismo è meno forte fra i germanofoni rispetto ai francofoni. Le interviste relativizzano tuttavia in parte questo quadro. La sensibilità per il plurilinguismo viene caratterizzata attraverso vari elementi: il rispetto, la solidarietà, gli sforzi profusi, il parlare una lingua che non è la propria lingua principale, un utilizzo adeguato di più lingue ufficiali nel lavoro quotidiano, il coraggio di lasciare la propria zona di conforto nonostante la probabilità di commettere errori in un'altra lingua e il fatto di accettare che si creino ritardi nei processi lavorativi. Alcuni dirigenti trovano che la sensibilità per il plurilinguismo intesa in questi termini sia maggiore fra i germanofoni, perché questi, a causa della loro posizione dominante in seno all'Amministrazione federale, possono più facilmente permettersi un atteggiamento del genere. Si ha però

l'impressione che la questione riscontri maggiore interesse presso le persone intervistate di lingua francese e italiana, come pure tra le dirigenti donne. Ciò potrebbe indicare che questi gruppi hanno una maggiore sensibilità per il plurilinguismo e che fattori indipendenti dalla lingua influiscono su tale sensibilità.

In generale, dalle interviste emerge che gli sviluppi delle basi legali negli ultimi anni hanno condotto a una maggiore sensibilità per il plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale. Alcuni fattori che spiegano le differenze a livello di sensibilità sono il legame che gli uffici hanno con la regione, la composizione della direzione, l'appartenenza a un determinato dipartimento e le esperienze personali o professionali.

Il reclutamento in quanto spazio di manovra fondamentale per la promozione del plurilinguismo

La maggior parte degli alti dirigenti intervistati considera che il reclutamento di personale sia il modo più importante per promuovere il plurilinguismo nell'Amministrazione federale. L'alta dirigenza di solito non è direttamente coinvolta nel processo e può agire più che altro influenzando sulla definizione di obiettivi di reclutamento interni all'ufficio: una rappresentanza adeguata dei gruppi linguistici, la necessità di determinate competenze linguistiche nelle Risorse Umane, la presenza nelle scuole universitarie di tutte le regioni linguistiche o l'obbligo di motivazione qualora candidati di un gruppo lin-

guistico sottorappresentato non vengano invitati a un colloquio o non vengano assunti. Sono soprattutto i dirigenti che notano una disparità a livello di ricezione di candidature dalle diverse regioni linguistiche a ritenere questa la causa principale di una rappresentanza inadeguata delle minoranze linguistiche e a sottolineare quindi l'esigenza di apposite direttive.

Dall'analisi delle risposte alle domande del sondaggio online sul reclutamento e sullo sviluppo a livello di personale si evince che, sebbene gli alti dirigenti francofoni possano in linea generale essere visti come fautori delle pari opportunità linguistiche, essi vedono il colloquio di assunzione come una sorta di colloquio di vendita: i candidati appartenenti a minoranze linguistiche dovrebbero quindi astenersi dall'insistere sulla rivendicazione dei loro diritti in materia. In questo, i dirigenti francofoni si distinguono dagli altri. Dalle risposte dei germanofoni risulta che nel reclutamento di personale e nelle promozioni non si possa escludere del tutto che le persone appartenenti allo stesso gruppo linguistico siano avvantaggiate. I francofoni sono invece quelli che negano in modo più deciso l'esistenza di un meccanismo di preferenza, sia esso consapevole o inconsapevole.

Secondo gli intervistati, i margini di manovra dei dirigenti si situano nell'ambito di provvedimenti specifici adottabili per una determinata unità amministrativa: le competenze linguistiche andrebbero migliorate per esempio grazie alle rotazioni di posti e ai tandem linguistici, una parte del volume di lavoro totale può essere de-

stinata ai corsi di lingue, le direzioni possono fissare i livelli di competenze linguistiche necessarie o richiedere il Label del plurilinguismo.

Rappresentanza delle comunità linguistiche a livello dirigenziale e comportamento dei dirigenti

Buona parte dei dirigenti intervistati difende una prospettiva dall'alto verso il basso (*top-down*): la sensibilità per il plurilinguismo deve essere presente innanzitutto nella direzione, che potrà trasmetterla efficacemente al personale. Per questo, una rappresentanza adeguata delle minoranze linguistiche in seno alla direzione di un'unità amministrativa è considerata una premessa importante, interpretabile come un forte segnale che i suoi membri possono ambire a queste posizioni dirigenziali. La presenza di donne in queste posizioni pare esercitare un effetto analogo sulle dipendenti. Stando a quanto indicato dall'alta dirigenza, c'è tuttavia da aspettarsi un impatto effettivo sulla politica del plurilinguismo di un'unità amministrativa soltanto quando fra i dirigenti siede un numero sufficiente di locutori delle lingue latine.

I risultati del sondaggio online indicano che i francofoni tengono più dei germanofoni e degli italofoni a una rappresentanza equilibrata delle comunità linguistiche in seno alle direzioni. Tutti i gruppi linguistici considerano che la persona più importante per la promozione del plurilinguismo è chi sta a capo del diparti-

mento e della direzione dell'unità amministrativa in questione. Le interviste confermano questa opinione.

Le persone intervistate di lingua francese e italiana parlano spesso di un impiego strategico della lingua, ossia del fatto che si servono della lingua per raggiungere i propri obiettivi in determinate situazioni. Nei contatti con i parlamentari, che sovente non sanno bene il francese e ancor meno l'italiano, si tende a usare il tedesco, anche se talvolta è sufficiente parlare la propria lingua un po' più lentamente. L'impiego strategico della lingua non sembra comunque influire in modo sostanziale sull'esito a livello di contenuti dei processi di negoziazione.

Anche un comportamento esemplare da parte dei dirigenti per quanto riguarda la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale è considerato un fattore molto importante. Contano inoltre gli sforzi dei dirigenti per motivare i dipendenti a non usare soltanto la loro lingua principale nel lavoro quotidiano. Questo ruolo esemplare non deve limitarsi a momenti speciali come il 1° agosto, bensì essere presente nella routine di tutti i giorni.

Appalti pubblici e altre sfide attuali dal punto di vista dei dirigenti

Il plurilinguismo negli appalti pubblici è spesso considerato una sfida centrale di cui si occupano attualmente alcuni dei dirigenti intervistati. Soltanto una comunicazione plurilingue in tutte le fasi della procedura di appalto è in grado di garan-

tire pari opportunità tra aziende di regioni linguistiche diverse. Per questo, la valutazione delle offerte richiede competenze linguistiche oltre che settoriali. Deve inoltre essere possibile rispondere a eventuali richieste di chiarimento in più lingue ufficiali e la documentazione rilevante va tradotta in tutte le lingue ufficiali, il che genera tuttavia costi cospicui.

Una sfida centrale è anche quella relativa alla considerazione accordata all'italiano come lingua ufficiale della Confederazione. Gli italofoeni si sono per lo più rassegnati al fatto che nel lavoro quotidiano la loro lingua venga usata solo molto raramente. Allo scopo di promuovere l'uso dell'italiano in una determinata unità amministrativa, la lingua deve essere parlata da una "massa critica" sufficiente in seno all'ufficio o alla sezione in questione. In diverse interviste si è discusso dei significativi cambiamenti nel bagaglio formativo degli italofoeni, cambiamenti dovuti alla creazione dell'Università della Svizzera italiana (USI). Si presume che ora gli italofoeni lascino meno spesso la loro regione linguistica, sebbene rimanga da chiarire in che misura questa novità avrà effetti sull'Amministrazione federale.

Nelle discussioni sul plurilinguismo nell'Amministrazione federale viene sovente tralasciata la questione del ruolo dell'inglese, anche se in parecchie istituzioni educative svizzere e nell'economia privata questa lingua sta acquisendo un'importanza crescente. Secondo un dirigente, ciò avrebbe quale conseguenza un calo nelle competenze di francese dei laureati svizzero-tedeschi. Quasi tutti concordano nel dire che l'inglese non è un'op-

zione da prendere in considerazione per la comunicazione interna, ma tutt'al più per quella con partner internazionali. Una differenza con l'economia privata è che nell'Amministrazione federale si è più consapevole della grande importanza delle lingue nazionali.

In linea generale, va però relativizzato il valore che l'alta dirigenza attribuisce alla questione del plurilinguismo. I risultati del sondaggio online mostrano che, tra sei sfide suggerite, il raggiungimento di uguali prestazioni con risorse limitate è per l'alta dirigenza quella più importante. Anche l'internazionalizzazione dei campi tematici è considerata una sfida maggiore rispetto alla promozione del plurilinguismo.

Lingua e altri attributi legati alla diversità

Orientandosi all'ideale di un'amministrazione rappresentativa, l'Amministrazione federale dovrebbe rispecchiare la diversità della Svizzera, per cui i dirigenti sono chiamati a tener conto delle lingue, ma anche di altri criteri di diversità. Secondo la loro percezione, l'Amministrazione federale negli ultimi anni mostra una tendenza a distanziarsi dall'omogeneità e a dare maggior valore alla diversità.

La ricerca sulla diversità si avvale spesso del modello di Gardenswartz e Rowe (2003), che distingue tre dimensioni della diversità in grado di influire sulla personalità (dimensioni interna, esterna e organizzativa). Partendo dalle affermazioni dei dirigenti intervistati, è possibile

applicare questo modello all'Amministrazione federale svizzera, in modo da illustrare in che contesto più ampio vada considerata la questione del plurilinguismo (cfr. figura 4).

La dimensione interna è costituita da attributi più o meno fissi. Vi si possono ascrivere i seguenti attributi di diversità menzionati nelle interviste: sesso, capacità mentali e fisiche, origini straniere (attributo citato una volta sola) e regione linguistica. A eccezione delle origini straniere, tutte queste caratteristiche sono indicate anche nell'attuale Strategia per il personale (UFPER 2015) dell'Amministrazione federale. La dimensione esterna è costituita da attributi meno fissi, come il luogo di domicilio, la formazione e la situazione familiare. Per quanto riguarda gli attributi legati alla dimensione organizzativa, nelle interviste sono state menzionate caratteristiche legate al datore di lavoro: funzione, unità amministrativa, dipartimento, luogo di lavoro e durata dell'attività. In linea generale, i dirigenti associano la diversità del personale a effetti positivi, in quanto essa contribuirebbe a risultati migliori e a una maggiore innovazione.

Nel nostro sondaggio online, si è proceduto a una cosiddetta *choice-based conjoint analysis*, che esclude le distorsioni dovute a quanto è socialmente desiderato. Dai risultati si possono trarre due conclusioni essenziali per quanto riguarda la diversità in seno alle unità amministrative. Innanzitutto, viene attribuito più valore al plurilinguismo vissuto che non al compimento di una rappresentanza adeguata dei gruppi linguistici. In altre parole, l'utilizzo di più lingue ufficiali nel lavoro

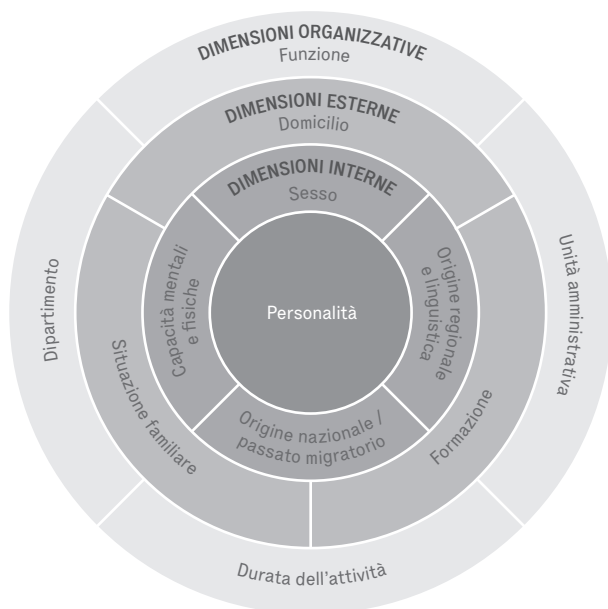


Figura 4: attributi di diversità menzionati nelle interviste all'alta dirigenza, categorizzati per dimensione (rappresentazione propria sulla base di Gardenswartz & Rowe 2003)

quotidiano è, sia per gli alti dirigenti germanofoni sia per quelli francofoni, ben più importante del fatto di avere i vari gruppi linguistici adeguatamente rappresentati nel personale. In secondo luogo, le direttive sulla diversità (una quota appropriata di donne o di minoranze linguistiche) vengono considerate ben più importanti dai francofoni che dai germanofoni, i quali danno la priorità a un disbrigo efficace del lavoro. Poiché il sottocampione è alquanto ridotto, l'analisi degli effetti per quanto concerne gli italofoeni non è statisticamente significativa (cfr. figura 5).

La grande eterogeneità delle unità amministrative a livello di dimensioni e di ambiti di competenze conduce talvolta a difficoltà nel soddisfare le direttive sulla diversità. Il problema è stato accentuato dall'introduzione, con l'Ordinanza sulle lingue del 2014, di fasce di valori per la rappresentanza delle lingue valevoli anche a livello di unità amministrativa.

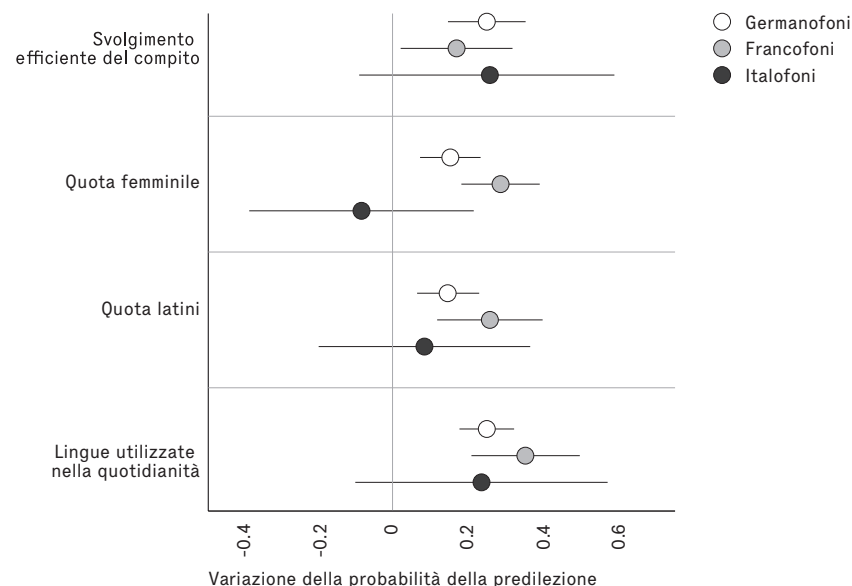


Figura 5: variazione della probabilità di prediligere un'unità amministrativa per gruppo linguistico (intervallo di confidenza incluso); n=227

3

Raccomandazioni

Le analisi di vari set di dati della Confederazione, del sondaggio online tra l'alta dirigenza e delle interviste a venti dirigenti possono aiutare a identificare settori in cui la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale potrebbe essere migliorata. Le seguenti raccomandazioni sono state redatte nella primavera 2018, al termine dei due anni del progetto di ricerca. Esse sono destinate non solo ai dirigenti, ma ai vari gruppi mirati coinvolti nella promozione del plurilinguismo.

Il ruolo dell'alta dirigenza

1. Rappresentanza adeguata delle minoranze linguistiche nelle direzioni

La necessità del plurilinguismo deve essere riconosciuta ai più alti livelli dirigenziali, affinché possa diffondersi in tutta l'unità amministrativa. A tale scopo, la composizione linguistica della direzione di un'unità amministrativa è un fattore importante da prendere in considerazione. Per ottenere gli effetti desiderati, bisogna mirare a che i gruppi linguistici vi siano rappresentati in modo adeguato, ossia a che persone appartenenti a minoranze linguistiche siano presenti in numero sufficiente.

2. Motivazione e ruolo esemplare

A complemento delle vere e proprie direttive, vale la pena insistere su provvedimenti di natura meno vincolante. L'alta dirigenza dovrebbe per esempio incoraggiare il personale a sfruttare la possibilità di utilizzare più spesso il francese o l'italiano nel lavoro di tutti i giorni invece della lingua tedesca dominante. Naturalmente, è in tal caso necessaria anche una certa tolleranza per quanto riguarda gli errori. I dirigenti dovrebbero inoltre usare loro stessi più sovente il francese o l'italiano nella comunicazione, in modo da mettere in pratica quanto predicato.

3. Margini di manovra nell'attuazione

L'alta dirigenza dell'Amministrazione federale può ricorrere ai margini di manovra disponibili per contribuire all'attuazione dei provvedimenti in modo intelligente e ragionevole. Ciò significa anche che i provvedimenti andranno attuati in modo da tenere conto delle particolarità delle varie unità amministrative, come dimensioni e campo di attività, poiché fra le unità vigono sostanziali differenze.

4. Utilizzo dell'italiano nella comunicazione interna

Sul lavoro, i dipendenti della Confederazione hanno il diritto di ricorrere alla lingua ufficiale che preferiscono. Per avvicinarsi il più possibile alla messa in pratica di questo principio, l'alta dirigenza dovrebbe promuovere l'utilizzo dell'italiano per la comunicazione interna. Grazie agli strumenti di traduzione oggi facilmente accessibili online, si potrebbe per esempio usare più spesso l'italiano per scrivere messaggi di posta elettronica interna.

Provvedimenti per la promozione del plurilinguismo

5. Mantenimento dei provvedimenti attuali

Le basi giuridiche contengono numerosi provvedimenti per la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale. Si tratta di misure che i dirigenti in linea generale accettano volentieri. Esse sono viste come una necessità e costituiscono un utile quadro di riferimento. Considerato tale giudizio positivo da parte dei dirigenti, raccomandiamo di mantenere i provvedimenti in vigore.

6. Un o una responsabile della promozione del plurilinguismo

Nelle unità amministrative sembra vigere una grande eterogeneità per quanto riguarda la figura di una persona responsabile della promozione del plurilinguismo.

Variano segnatamente il nome della sua funzione, l'impostazione data al suo lavoro e la sua posizione nell'organigramma dell'unità in seno alla quale opera. In taluni casi mancano anche sufficienti risorse finanziarie e temporali. Raccomandiamo un'armonizzazione della denominazione e del mansionario, come pure una messa a disposizione di risorse adeguate.

7. Plurilinguismo negli appalti pubblici

È grazie agli sforzi intrapresi da vari attori se il plurilinguismo negli appalti pubblici è diventato una preoccupazione di attualità, se i dirigenti lo considerano spesso una sfida importante e se negli ultimi anni se ne è parlato sempre più. È bene che si continui a riflettere attivamente su tale questione, così da sensibilizzare maggiormente al riguardo.

8. Lingue nazionali e inglese

Il plurilinguismo in Svizzera interessa di regola le tre lingue ufficiali, rispettivamente le quattro lingue nazionali. L'inglese rimane per lo più escluso da tali preoccupazioni. Considerata la crescente importanza dell'inglese nelle cerchie accademiche e sul piano internazionale, sarebbe opportuno discutere del ruolo che conviene dare a questa lingua accanto alle lingue nazionali.

Rapporti sulla gestione del personale

9. Pubblicazione attrattiva delle informazioni sulla rappresentanza delle lingue

Le informazioni sulla rappresentanza delle lingue e su altri attributi legati alla diversità in seno alle unità amministrative dovrebbero essere presentate in modo attrattivo nel rapporto annuale sulla gestione del personale e nei rapporti quadriennali del delegato o della delegata federale al plurilinguismo. Si potrebbe per esempio pensare a una sorta di diagramma a ragnatela in cui rappresentare in modo chiaro le lingue o anche altri attributi di diversità, come nella figura 6. I grafici di ciascuna unità amministrativa potrebbero poi essere resi accessibili per più anni su un sito o un'applicazione.

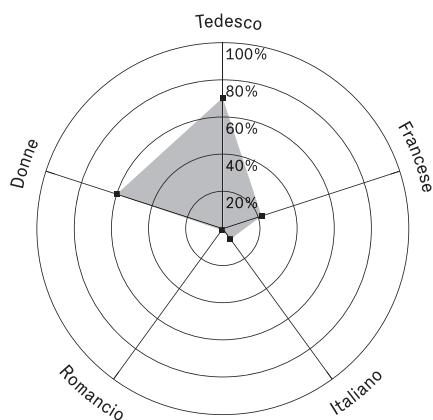


Figura 6: profilo della diversità di un'unità amministrativa fittizia

10. Valore aggiunto della combinazione di vari attributi legati alla diversità

Sono stati usati per la prima volta i dati individuali BV Plus, che consentono di esprimersi in merito alla rappresentanza dei gruppi linguistici secondo il sesso. Rimane da verificare come queste informazioni possano essere utilizzate in modo proficuo. Invece di limitarsi a sapere che in una determinata unità amministrativa gli italofoeni sono sottorappresentati, per esempio, si scopre che questa disparità va ricondotta in primis a una quota molto bassa di donne di lingua italiana.

Il Parlamento e la promozione del plurilinguismo

11. Conoscenze linguistiche dei parlamentari

I dirigenti dell'Amministrazione federale sono costantemente in contatto con le deputate e i deputati al Parlamento. Sono in particolar modo le conoscenze delle altre lingue da parte dei parlamentari germanofoni a essere spesso considerate carenti. Raccomandiamo di motivare i parlamentari a frequentare corsi di lingua per colmare queste lacune. Migliori competenze linguistiche a questo livello potrebbero anche contribuire alla promozione del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale.

12. Mancanza di risorse

La mancanza di risorse può avere effetti negativi sulla politica del personale della Confederazione, portare a rinunciare alle traduzioni nelle lingue minoritarie e quindi rendere più difficile l'attuazione di misure e direttive per la promozione del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale. I detentori dei poteri decisionali in Parlamento dovrebbero esserne coscienti e adempiere il loro ruolo promuovendo il plurilinguismo.

Il topcader e la plurilinguitad en l'administraziun federala

Executive Summary

—

Roman Zwicky & Daniel Kübler

en collavuraziun cun Debora Beuret & Lyne Schuppisser

1

Object e metodas da perscrutaziun

Il cader superior da las var 70 unitads administrativas da la Confederaziun è responsabel da maniera decisiva che las prescripziuns linguisticas vertentas vegnan realisadas en l'administraziun federala svizra. Ins spetga che persunas en talas posiziuns impurtantas disponian d'ina tscherta libertad da decider e ch'ellas possian promover en lur posiziun-clav la plurilinguitad. Da studis precedents areguard la plurilinguitad en l'administraziun federala san ins d'ina vart che la sensibilitad da la direcziun da l'uffizi e da las persunas superiuras vegn classifitgada sco factur impurtant per promover la plurilinguitad (Coray et al. 2015: 109). Da l'autra vart vegn menziunà pliras giadas ch'i dat grondas differenzas tranter las unitads administrativas concernent la represchentanza da las gruppas linguisticas naziunalas e concernent il diever da las linguas (Kübler et al. 2009; Zwicky 2015; Coray et al. 2015; delegada federala per la plurilinguitad 2015). En quel regard sa differenziescha era l'ambient, en il qual sa mova il cader da la Confederaziun. Ins po supponer ch'il profil da plurilinguitad dad in'unitad administrativa e las tenutas dal cader influenzeschan in l'auter. Malgrà ch'èn cumparids ils ultims onns differents studis davart la plurilinguitad en l'administraziun federala (Chri-

stopher Guerra e Zurbriggen 2013; Coray et al. 2015; Zwicky 2015; delegada federala per la plurilinguitad 2015; Kobelt 2016), manca fin uss ina contribuziun cumplexiva areguard la funcziun-clav da commembers dal topcader e dal cader superior en il sector da la promoziun da la plurilinguitad. Questa largia duai il studi preschent serrar.¹ Las dumondas da perscrutaziun centralas èn:

- Co sa preschenta il profil da plurilinguitad da las unitads administrativas, dals departaments e da tut l'administraziun federala e co èn represchentadas las gruppas linguisticas en il topcader?
- Tge facturs influenzeschan la sensibilitad da commembers dal topcader envers la problematica da la plurilinguitad e co valiteschan quels la promoziun da la plurilinguitad en l'administraziun federala?
- Nua vesan commembers dal topcader libertads d'agir per promover la plurilinguitad en la pratica e co vegnan questas libertads d'agir nizzegiadas?

D'interess particular è en pli la dumonda quant fitg che la promoziun da la plurilinguitad tangescha auters temas da la diversitad dal personal. Plinavant ans basain nus per l'analisa sin il concept da l'uschenumnada intersecziunalitad che discute-scha co che sa cruschen differentas caracteristicas sociostructuralas e lur effects sin schanzas individualas (Crenshaw 1989).

guitad tangescha auters temas da la diversitad dal personal. Plinavant ans basain nus per l'analisa sin il concept da l'uschenumnada intersecziunalitad che discute-scha co che sa cruschen differentas caracteristicas sociostructuralas e lur effects sin schanzas individualas (Crenshaw 1989).

En il studi preschent cumpiglia la noziun „topcader“ persunas emploiadas dal cader superior da l'administraziun federala categorisadas en las classes da paja 32 fin 38. Per intercurir las dumondas da perscrutaziun han ins fatg diever da metodas quantitativas e qualitativas (v. tabella 1 per ina survista). A maun d'effectivs da datas existents da la Confedera-

ziun han ins pudì intercurir las caracteristicas da l'ambient pluriling, en il qual ils commembers dal topcader ageschan. Cun in'enquista online da tut ils commembers dal topcader han ins pudì relevar ed analisar tenutas e posiziuns areguard la tematica da la plurilinguitad. La finala han ins fatg la stad 2017 ventg intervistas qualitativas, principalmain cun directurAs resp. vicedirecturAs dals uffizis federals e cun secretariAs generalAs.

Datas	Metoda	Funtauna / prova statistica
Effectivs da datas da la Confederaziun	Quantitativ: analisis descriptivas cun pliras variablas a maun d'ina software da statistica	Collecziun uffiziala da las leschas federalas (CULF), 1998–2015 (total 13'804 leschas); sistem d'infurmaziun dal personal da l'administraziun federala (BV Plus), 2007–2015
Enquista online dal topcader	Quantitativ: enquista standardisada online da l'entir topcader da la Confederaziun tranter ils 24 d'october 2016 ed ils 21 da november 2016	L'entir topcader, qvd. tut las persunas emploiadas en las classes da paja 32–38 (pertschient da respostas: 69,1% da 350 commembers dal topcader interrogads)
Intervistas cun commembers dal topcader	Qualitativ: intervistas semistandardisadas cun 20 commembers dal topcader tranter ils 9 da matg 2017 ed ils 15 d'avust 2017	Per departament almain dus commembers dal topcader da differentas unitads administrativas e da differenta lingua materna (tenor BV Plus) e da differenta schlattaina

Tabella 1: Survista da las metodas

1 La versiun integrala dal rapport sa chatta via l'adressa suandanta: <https://www.zdaarau.ch/de/publikationen>.

2 Resultats

La cumposiziun dal topcader

Il topcader da l'administraziun federala en las classes da paja 32 fin 38 sa cumpona da var 370 persunas. Circa in terz dad ellas vala sco persunal d'ambassada. Il dumber da persunas da lingua tudestga importa mintgamai tranter 245 e 270. Quai correspunda ad ina cumpart procentuala che surpassa la valor visada da 68,5 fin 70,5 pertschient (v. illustraziun 1).

Las valurs per persunas da lingua franzosa e per persunas da lingua rumantscha cuntanschan tut ils onns il nivel visà, tscherts onns èn ellas perfin levamain pli autas (v. valurs da referiment en la chascha). Tar las persunas da lingua taliana pon ins bain constatar a partir dal 2007 in augment relativamain constant da 3,1 sin 5,1 pertschient, la valor visada da 6,5 fin 8,5 pertschient han ins però manchentà cleramain tut ils onns. Sin nivel dal departament è il svilup en il DDPS remartgabel: la cumpart da persunas da lingua tudestga gia auta il 2007 è s'augmentada en il topcader fin il 2015 per passa sis pertschient sin 89 pertschient. En cumparegliaziun cun ils auters sis departaments èn en il topcader dal DFAE percenter las cumparts procentualas da las persunas da lingua franzosa (ca. 30%) e da las persunas da lingua taliana (dapi il 2009 passa 5%) las pli autas. Il dumber dal topcader dals ulteriurs departaments sco era da la Chanzlia federala e dals Servetschs dal parlament munta a main che

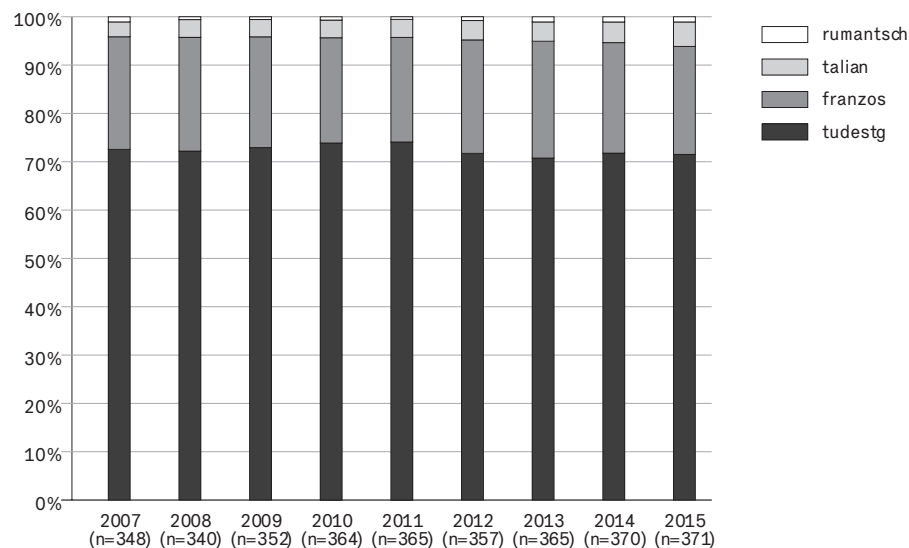
40 persunas; qua pon gia pitschnas midadas avair per consequenza relativamain grondas fluctuaziuns procentualas.

Valurs da referiment

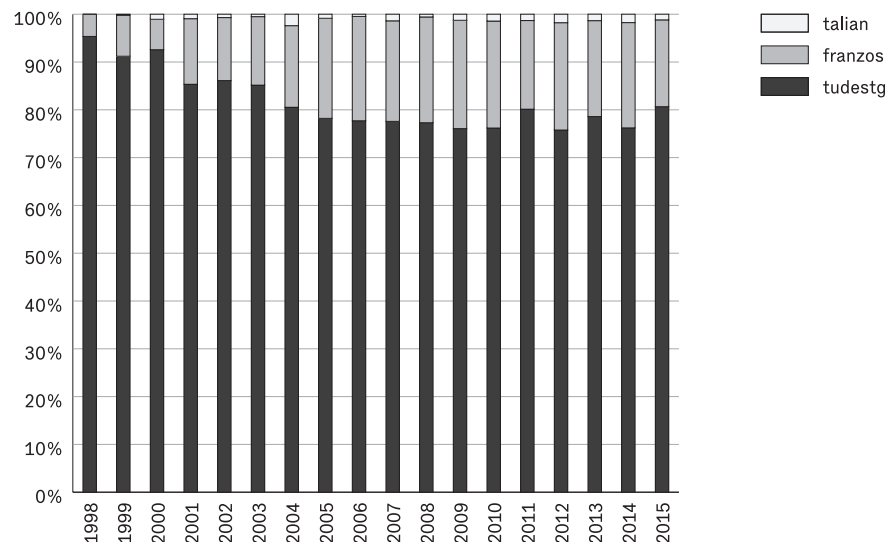
Il favrer 2013 ha il Cussegl federal actualisà las procentualas visadas per la represchentananza da las linguas naziunals en l'administraziun federala. Ins ha determinà las suandantas procentualas: tudestg: 68,5–70,5%; franzos: 21,5–23,5%; talian: 6,5–8,5%; rumantsch: 0,5–1,0%.

Ils decrets da lescha en franzos davanter pli impurtants

L'evaluaziun da tut ils documents da la collecziun uffiziala davart la lingua originala da decrets da lescha per la perioda dal 1998 fin il 2015 suttastritga l'impurtanza dal tudestg e dal franzos en connex cun la lavur tar la Confederaziun. Decrets da lingua originala tudestga importan dapi il 2004 ca. 80 pertschient, tals en lingua originala franzosa ca. 20 pertschient. Decrets da lescha en lingua originala taliana èn fitg stgars. Lur cumpart importa tut ils onns main che 2 pertschient. Il svilup temporal mussa cleramain ch'il franzos è daventà pli impurtant: sia cumpart è s'augmentada en connex cun ils decrets da lescha tranter il 1998 ed il 2015 da ca. 5 sin passa 18 pertschient (v. illustraziun 2).



Illustraziun 1: Represchentananza da las gruppas linguisticas en il topcader (classas da paja 32–38), 2007–2015



Illustraziun 2: Lingua originala dals decrets da lescha, 1998–2015

Sch'ins examinescha la lingua originala dals decrets da lescha tenor departaments, chatt'ins relativamain grondas differenzas. Il DDPS è il departament cun la dominanza tudestga la pli ferma: uschia han ins per exempel redigì l'onn 2015 tut ils decrets da lescha dal DDPS en lingua originala tudestga. Er ils Servetschs dal parlament han redigì dal 1999 fin il 2001 e dal 2011 fin il 2014 tut ils decrets da lescha en lingua originala tudestga. En il DFI, en il DFF ed en il DEFR è la cumpart da decrets tudestgs tendenzialmain pli pitschna, ma era qua dominescha il tudestg mintgamai cleramain. En il DFGP ed en il DATEC è la cumpart dals decrets en lingua originala franzosa s'augmentada constammentamain en il decurs dals onns. Er en il DFAE è la cumpart da decrets da lescha franzos s'augmentada dal 1998 fin il 2005; il 2006 importan els schizunt la maioritad. Per la Chanzlia federala constatesch'ins tendenzialmain in augment dals decrets redigids originalmain en talian sin donn e cust da decrets scrits en tudestg.

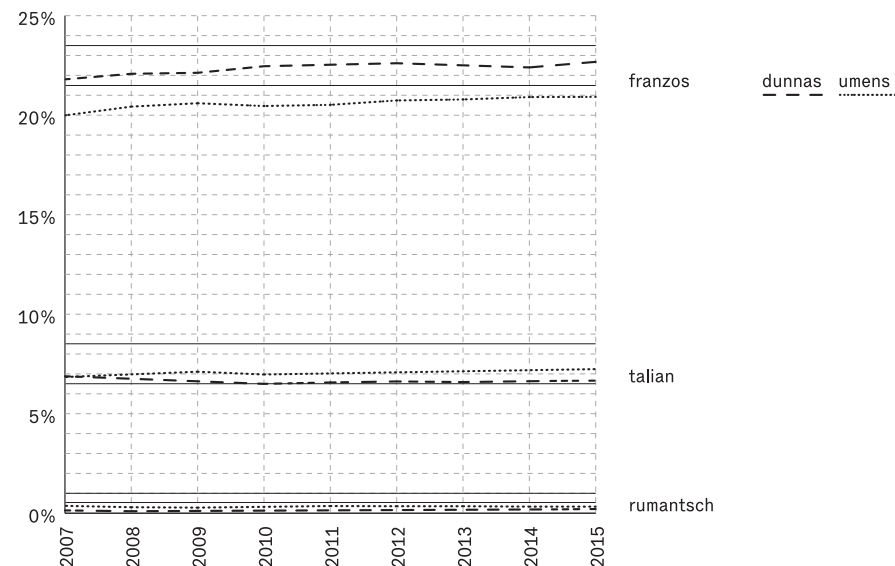
L'intersecziunalitad da la represchentanza tenor gruppa linguistica e schlattaina

A maun da BV Plus han ins per l'emprima giada pudì utilizar datas individualas per vesair co che sa cruschen lingua materna e schlattaina. Quai pussibilitescha in'evaluaziun pli differenziada e tenor ils principis da la perscrutaziun d'intersecziunalitad che n'examinescha betg pli mo caracteristicas d'identitad a moda isolada, mabain che po resguardar l'influenza

vicendaivla da duas categorias da caracteristicas. L'illustraziun 3 preschenta a moda separada tenor schlattaina las valurs procentualas per las gruppas linguisticas romanas da tut il personal federal. Las lingias cuntinuadas marcan las procentualas visadas per las gruppas linguisticas respectivas (v. indicaziuns en chascha, p. 70).

Tar las personas da lingua franzosa èn las dunnas represchentadas meglier ch'ils umens. Tut ils onns dal 2007 fin il 2015 è la discrepanza tranter las duas schlattainas pli gronda che 1,5 puncts procentuals ed uschia considerabla. Las dunnas da lingua franzosa cuntanschan tut ils onns las procentualas visadas, entant che la cumpart dad umens da lingua franzosa sa chatta sut las procentualas visadas. Tar personas da lingua taliana e rumantscha è la discrepanza tranter las schlattainas cleramain pli pitschna. Per omaduas gruppas linguisticas è la cumpart dad umens pli gronda che la cumpart da dunnas.

Era sin nivel departamental sa differenziescha la represchentanza linguistica tenor schlattaina relativamain fitg. En il DFAE sa chatta la cumpart da personas da lingua taliana il 2015 bain a l'intern da las procentualas visadas. Sch'ins examinescha però las duas schlattainas separadamain, ves'ins che quai è d'attribuir a l'alta valur d'umens da lingua taliana (7,4%). La cumpart da dunnas da lingua taliana importa il 2015 unicamain 5,9 pertschient e sa chatta uschia sut las procentualas visadas. En il DFI ed en il DATEC divergeschan las cumparts tenor schlattaina entaifer las trais gruppas linguisticas mo



Illustraziun 3: Cumpart da las gruppas linguisticas romanas da tut il personal federal tenor schlattaina, 2007–2015

minimalmain. En il DFGP èn dunnas da lingua franzosa represchentadas cleramain meglier che lur collegas masculins, dals quals la cumpart sa chatta tut ils onns sut las procentualas visadas. Er en il DDPS pon ins registrar differenzas tranter las schlattainas entaifer las trais gruppas linguisticas ed ils umens èn sco spetgà surrepreschentads. Independentamain da la schlattaina sa chattan personas da lingua romana però mintgamai cleramain sut las procentualas visadas. En il DFF ston ins punctuar il svilup temporal da las cumparts da las personas da lingua franzosa. Ina differenza en favur dals umens l'onn 2007 sa mida il 2015 en ina clera surrepreschentanza da las dunnas. En il DEFR sa chatta la cumpart dad umens da

lingua franzosa mintg'onn cleramain sur las procentualas visadas, la cumpart da dunnas da lingua franzosa è cleramain pli bassa. En la Chanzlia federala sa chatta la cumpart da personas da lingua taliana cleramain sur las procentualas visadas – e quai independentamain da la schlattaina. Quai pon ins attribuir als Servetschs linguistics centrals situads qua. En ils Servetschs dal parlament èn dunnas da lingua taliana represchentadas tendenzialmain meglier che umens. Dapi il 2013 sa chatta lur cumpart schizunt entaifer las procentualas visadas, entant che la cumpart dals umens sa chatta tut ils onns sut las procentualas visadas.

Ils resultats d'ina analisa cun pliras variablas mussan ch'ina pli gronda cum-

part da dunnas para d'esser colliada tendenzialmain cun ina pli gronda cumpart da minoritads linguisticas en l'unitad administrativa respectiva. Ina represchentanza commensurada da las gruppas linguisticas e l'egualitad da las schlattainas na concurrenzeschon damai betg exnum ina l'autra. I dat plitost indizis per sinergias tranter mesiras da la politica d'egualitad e la finamira d'ina represchentanza commensurada da las gruppas linguisticas en l'administraziun federala.

L'acceptanza generala da las mesiras per promover la plurilinguitad en il topcader

Ils resultats da l'enquista online mussan ch'il topcader accepta prescripziuns e mesiras per promover la plurilinguitad: ellas na vegnan betg percepidas sco limitaziun, mabain consideradas maioritarmain sco utilas. Las gruppas linguisticas valiteschan differentamain la nominaziun d'ina persuna responsabla per la plurilinguitad. Per il topcader da lingua franzosa e taliana è quai pli impurtant che per il topcader da lingua tudestga. Plinavant è in budget da temp adequat per questa funcziun pli impurtant per il topcader da lingua franzosa che per il topcader da lingua tudestga.

Er en il rom da las intervistas qualitativas han ins valità en general positivamain prescripziuns e mesiras en connex cun la plurilinguitad. Il topcader las considerescha en general sco necessitat per fixar la direcziun approximativa d'acziun da la politica da personal. Impurtant saja

plinavant che las mesiras sajan concedidas raschunaivlamain. Quotas resp. procentualas visadas vegnan validadas differentamain. Sco valor da cumparegliaziun e factur da motivaziun las appreziesch'ins, il squitsch che resulta en il sector da la recrutaziun vegn però percepi sco negativ. La funcziun da la persuna responsabla per la plurilinguitad sin nivel da l'unitad administrativa vegn denominada differentamain tut tenor uffizi, in fatg ch'è per regla era collià cun differentas prioritads. Votums critics argumenteschon che memia bleras persunas emploiadas stuessan vegnir detaschadas per talas funcziuns, che las persunas cun questa funcziun na duessan betg esser involvidas directamain en ils process da recrutaziun e ch'i manchia savens resursas temporalas e finanzialas per talas funcziuns. Dal punct da vista da pliras persunas intervistadas impossibiliteschia la mancanza da resursas da cuntanscher las finamiras fixadas en il sector da la promoziun da la plurilinguitad: ins stoppia savens desister da translatar en las linguas minoritaras franzos e cunzunt talian e l'attractivitat da l'administraziun federala sco patruna vegnia uschia reducida.

Cumbain che passa 90 pertschient da las persunas interrogadas s'expriman en favur d'in sustegn generus da curs da lingua per las collavuraturas ed ils collavuratur, vegnan quels validads en las intervistas qualitativas per part negativamain, perquai ch'els na portian betg bler ed impedeschian ils emploiads resp. ils commembers dal cader da far lur lavur.

Las differenzas areguard la sensibilitad per la plurilinguitad

Ils resultats da l'enquista online mussan ch'ils commembers dal topcader da lingua franzosa han la pli gronda sensibilitad per la plurilinguitad. Els èn sensibilisads il pli fitg per il problem da la tscherna restrenschiada da la lingua da lavur (v. chascha, p. 76) e considereschon la prestaziun linguistica supplementara

da las persunas da lingua taliana consequentamain sco degna da vegnir renconuschida.

D'avair ina represchentanza equilibrada da las gruppas linguisticas en la direcziun dad in'unitad administrativa è il pli impurtant per il topcader da lingua franzosa. Quel vesa er pli savens ch'il topcader da lingua tudestga in basegn da meglierament areguard la translaziun da documents en l'atgna unitad administrativa. Era concernent

Pretensiun		Lingua tudestg	franzos	talian	Total
Las persunas da lingua taliana èn restrenschidas en lur dretg da tscherner libramain la lingua uffiziala.	N	121	28	11	160
	Ø	2,6	3,4	2,7	2,8
Las prescripziuns concernent ina represchentanza commensurada da las cuminanze linguisticas en l'administraziun federala chaschunan ineffizienz e temp mort.	N	121	27	10	158
	Ø	2,4	1,7	2,1	2,2
Ina represchentanza commensurada da las cuminanze linguisticas en l'administraziun federala è necessaria per servir als basegns da las burgaisas e dals burgais.	N	121	27	11	159
	Ø	3,2	3,7	3,1	3,3
In'administraziun linguisticamain multifara augmenta l'acceptanza da la Confederaziun da vart da la populaziun.	N	122	28	11	161
	Ø	3,2	3,7	3,5	3,3

Dumonda: Co valitais Vus persunalmain las suandantas pretensiuns?
Scala da respostas: 1 = na constat insumma betg; 2 = na constat plitost betg; 3 = constat plitost; 4 = constat dal tutfatg

Tabella 2: Valitaziun da differentas pretensiuns tenor gruppa linguistica (dumber da persunas dal topcader che han respundi e valurs medias)²

2 Per questa evaluaziun han ins resguardà tut las persunas dal topcader interrogadas cun lieu da lavur en Svizra. Quai che reguarda lur tenutas sa differenzieschan ellas strusch dal topcader d'ambassadas che lavura a l'exteriur.

Lingua da lavur

L'art. 9 al. 1 da la lescha da linguas dals 5 d'october 2007 (stadi dal 1. da schaner 2017) sa cloma:

„Las commembras ed ils commembers dal Cussegl federal, la chanceliera federala u il chancelier federal e las employadas ed ils employads da l'administraziun federala lavuran tenor libra tscherna en lingua tudestga, franzosa u taliana.“

autras pretensiuns divergeschan las respostas dal topcader da lingua franzosa signifitgantamain da quellas d'autras gruppas linguisticas (v. tabella 2).

Commembers dal topcader da lingua taliana paran percenter d'avair acceptà ch'il talian n'ha entaifer l'administraziun federala betg la funcziun d'ina lingua uffiziala equivalenta e cumpenseschan quest fatg cun lur cumpetenzas linguisticas ch'els valiteschan sco cleramain pli autas. Els inditgeschan da savair almain anc in'ulteriura lingua naziunala uschè bain sco il talian, lur emprima lingua. Quai pon ins attribuir tranter auter al fatg ch'els han studegià, vivì u lavurà tenor atgnas indicaziuns en pliras regiuns linguisticas. Sin fundament da las enconuschientschas dal talian manglusas dals auters employads, desistan commembers dal topcader da lingua taliana savens dal dretg da tscherner libramain la lingua uffiziala. L'atgna prestaziun supplementara vegn però taxada sco chausa evidenta.

In'analisa cun pliras variablas da las datas resultadas da l'enquista online mussa che la sensibilitad per la plurilinguitad individuala è pli pitschna tar il topcader da lingua tudestga che tar il

topcader da lingua franzosa. Ils resultats da las intervistas qualitativas relativeschan però questa constataziun. Sco segn caracteristic da la sensibilitad per la plurilinguitad vegnan numnads differents elements: respect, solidaritad, la stenta da discurren in'autra lingua che l'atgna emprima lingua, in diever commensurà da pliras linguas uffizialas en il mintgadi da lavur u il curaschi da bandunar l'atgna zona da confort per forza far sbagls en in'autra lingua che en l'atgna emprima lingua e d'acceptar retardaments dals andaments organisatorics. Intgins commembers dal cader èn da l'opiniun che la sensibilitad per la plurilinguitad en quel senn saja pli gronda tar las persunas da lingua tudestga, perquai che quellas possian plitost sa prestar ina tala tenuta sin fundament da lur posiziun dominante entaifer l'administraziun federala. L'impressiun percenter che commembers dal cader intervistads da lingua franzosa e taliana e che dunnas dal cader intervistadas musian pli grond interess per la tematica, pon ins interpretar sco indizi per ina sensibilitad per la plurilinguitad pli auta e che auters facturs betg colliads cun la lingua influenzeschan questa sensibilitad.

En general punctueschan las persunas intervistadas che l'amplificaziun da las basas legalas dals ultims onns haja tut en tut rinforzà la sensibilitad per la plurilinguitad en l'administraziun federala. Ellas decleran differenzas areguard la sensibilitad tranter auter cun l'enragischaziun d'uffizis regiunala, cun la cumposiziun da la direcziun, cun l'appartegnientscha departamentala sco era cun experientschas persunalas e professiunalas.

La recrutaziun sco pussaivladad d'agir impurtanta per promover la plurilinguitad

La gronda part dals commembers dal cader superiur considerescha la recrutaziun da persunal sco element directiv il pli impurtant per promover la plurilinguitad en l'administraziun federala. Ils commembers dal topcader n'èn per il pli betg participads directamain a la recrutaziun da persunal. Lur libertad d'agir lubescha primarmain d'influenzar il process da recrutaziun cun fixar finamiras internas da l'uffizi: represchentanza commensurada da las gruppas linguisticas, cumpetenzas linguisticas necessarias en las Resursas umanas, preschientscha en scolass autas en tut las regiuns linguisticas u obligaziun da motivaziun, sche persunas da gruppas linguisticas sutrepreschentadas na vegnan betg envidadas al discurs da preschentaziun resp. na vegnan betg employadas. Per commembers dal cader che considereschan la consegna da candidaturas da las differentas regiuns linguisticas sco ineguala è quai l'explicaziun principala per ina sutrepreschentaziun da las minoritads linguisticas. Perquai beneventan els prescripziuns.

Da l'evaluaziun da las dumondas areguard la recrutaziun ed il svilup dal persunal en l'enquista online resortan ils suandants resultats: malgrà ch'ins po considerar tendenzialmain ils commembers dal topcader da lingua franzosa plitost sco cumbattants per l'egualitad dals dretgs da las linguas, èn els da l'opiniun – cuntrari a las autras gruppas linguisticas – che discurs da preschentaziun sajan plitost discurs da vendita, en il rom dals quals can-

didats da minoritads linguisticas na duessan betg insister sin l'egualitad dals dretgs da las linguas. Ina preferenza per commembers da l'atgna gruppa linguistica en il rom da recrutaziuns da persunal e da promoziuns na pon las persunas interrogadas da lingua tudestga betg sclauder dal tutfatg. Persunas da lingua franzosa negheschan ina preferenza conscienta u inconscienta a moda la pli energica.

Libertads d'agir per commembers dal cader datti segund las persunas intervistadas cunzunt en il sector da mesiras specificas che pon vegnir decididas per in'unitad administrativa: per meglierar las cumpetenzas linguisticas vegn numnada la pussaivladad da rotaziuns da la lavur e da tandems linguisticas. Ina part determinada dal temp da lavur po vegnir duvrada per curs da lingua, las cumpetenzas linguisticas necessarias pon vegnir fixadas sin nivel da la direcziun, u quella po era decider da dumandar il label da plurilinguitad.

La represchentanza da las gruppas linguisticas en la direcziun ed il cumportament dal cader

Ina gronda part dals commembers dal cader intervistads defenda ina perspectiva top-down: l'emprim sto la direcziun s'engaschar per la plurilinguitad, per ch'ella possia fitgar pe effectivamain tar tut il persunal. Ina represchentanza commensurada da minoritads linguisticas entaifer la direcziun da l'unitad administrativa vegn considerata sco premissa impurtanta en quel connex. Ella signalise-

scha era ch'igl è pussaivel per commembers da minoritads linguisticas da surpiagliar funcziuns directivas pli autas. Dunnas en funcziuns directivas pli autas paran d'avair il medem effect sin emploiadas. Cun effects reals sin la politica da plurilinguitad da l'unitad administrativa pon ins però quintar tenor indicaziuns dal topcader pir a partir d'ina tscherta cumpart da persunas da linguas romanas en la direcziun.

Il resultats da l'enquista online inditgeschan ch'ina represchentananza equilibrada da las gruppas linguisticas en la direcziun è cleramain pli impurtanta per persunas da lingua franzosa che per persunas da lingua tudestga e taliana. L'atgna scheffa u l'agen schef dal departament sco era la direcziun da l'atgna unitad administrativa percepeschan tut las gruppas linguisticas sco ils acturs ils pli impurtants per promover la plurilinguitad, quai conferman era las intervistas qualitativas.

Las persunas intervistadas da lingua franzosa e taliana descrivan savens in diever da la lingua strategic, qvd. ch'ellas dovran la lingua sco med per cuntanscher en situaziuns specificas lur atgnas finamiras. En contact cun parlamentariAs dovria ins savens il tudestg, pertge che lur enconuschientschas dal franzos e cunzunt dal talian sajan savens manglusas. Per part bastia quai gia da discurren in zic pli plaun l'atgna lingua (romana). Il diever strategic d'ina lingua na para però betg da midar fundamainmain ils resultats tematics dals process da negoziaziun.

En pli sa mussa ch'ins considerescha il cumportament exemplaric dal cader per promover la plurilinguitad en l'administraziun federala sco fitg impurtant. Sforzs da

motivaziun da vart dal cader sajan impurtants, per che las persunas emploiadas na dovrian en lur mintgadi da lavur betg mo lur emprima lingua. Questa funcziun d'exempel na dastgia betg mo sa restrenschier sin occurrenzas particularas sco il 1. d'avust, mabain duess vegnir vivida er en il mintgadi da lavur usità.

Las acquisiziuns publicas ed autras sfidas actualas dal punct da vista dal cader

La plurilinguitad en il sector da las acquisiziuns publicas vegn savens percepida sco sfida centrala actuala che occupa ferm ina part dals commembers dal cader intervistads. Sulettamain ina comunicaziun plurilingua en tut las fasas da la procedura da submitziun po garantir l'egualitad da las schanzas tranter interpretas da differentas regions linguisticas. Per valitar offertas èn cumpetenzas linguisticas perquai tuttina impurtantas sco las cumpetenzas professiunalas. En pli ston ins esser abel da responder ad eventualas dumondas en pliras linguas uffizialas ed ils documents relevants ston vegnir translats en tut las linguas uffizialas, da quai resultan però era custs considerabels.

Ina sfida centrala è era la posiziun dal talian sco lingua uffiziala da la Confederaziun. Las persunas emploiadas da lingua taliana han per gronda part acceptà ch'il talian vegn duvrà mo fitg darar en il mintgadi da lavur. Per promover il diever dal talian en in'unitad administrativa sto sia represchentananza entaifer in uffizi resp. entaifer ina partiziun cuntanscher ina

„massa critica“. En pliras intervistas vegn tematisada la furmaziun da persunas da lingua taliana che vegn a sa midar considerablamain pervi da la fundaziun da l'Università della Svizzera italiana (USI). Ins suppona che persunas da lingua taliana vegnian a bandunar main savens la regiun linguistica. La dumonda, sche e co che questa midada vegn ad avoir in effect sin l'administraziun federala resta averta.

En discussiuns davart la plurilinguitad en l'administraziun federala vegn la rolla da l'englais savens laschada d'ina vart, malgrà ch'ins constatescha en differentas instituziuns da furmaziun en Svizra ed er en l'economia privata che questa lingua daventa pli e pli impurtanta. Sco consequenza da quai manegia in commember dal topcader intervistà che las enconuschientschas dal franzos dals absolvents da las scolass autas en Svizra tudestga sajan saminuidas. Prest unisono vegn affirmà che l'englais na vegnia betg en dumonda per la comunicaziun interna en l'administraziun, sin il pli per sesidas cun partenaris internaziunals. En cumparegliaziun cun l'economia privata è l'administraziun federala conscienta da la rolla centrala da las linguas naziunalas.

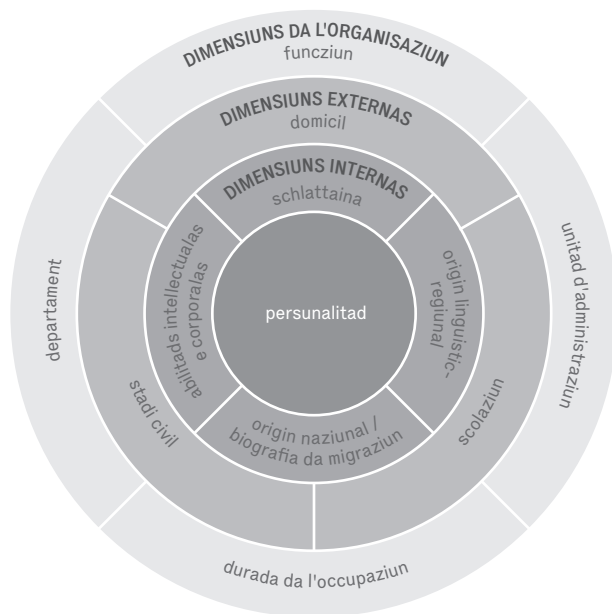
En general ston ins però relativar l'impurtanza da la plurilinguitad per il topcader. Il resultats da l'enquista online mussan che tut ils commembers dal topcader valiteschan la sfida da cuntanscher las medemas prestaziuns cun damain resursas sco la pli gronda da sis sfidas preschentadas e che era la sfida da l'internazionalisaziun dals champs tematics vegn percepida sco pli acuta che quella da promover la plurilinguitad.

La lingua ed autras caracteristicas da diversitad

Suandond l'ideal dad in'administraziun represchentanativa duai l'administraziun federala reflectar la varietad da la Svizra, uschia ch'il cader sto resguardar ultra da la lingua savens er auters criteris da diversitad. Ils commembers dal cader èn da l'opiniun che l'administraziun federala saja sa distanziada tendenzialmain ils ultims onns da la monocultura e s'avischinada ad ina valurisaziun pli ferma da la diversitad.

En la perscrutaziun da diversitad è il model da Gardenswartz e Rowe (2003) fitg derasà. Quel differenziescha trais dimensiuns da diversitad (interna, externa e da l'organisaziun) che influenzeschan la personalitad en il center. Sin fundament da las indicaziuns dals commembers dal cader intervistads po quest model vegnir applitgà per l'administraziun federala svizra per illustrar en tge connex pli grond che sa chatta la tematica da la plurilinguitad (v. illustraziun 4).

La dimensiun interna cumpiglia caracteristicas pli u main invariablas. Tar ellas pon ins quintar las suandantas caracteristicas da diversitad numnadas durant las intervistas: la schlattaina, las abilitadas intellectualas e corporalas, la biografia da migraziun (numnada sulettamain ina giada) e l'origin linguistic-regiunal. Cun excepziun da la biografia da migraziun èn enumeradas questas caracteristicas er en la strategia da personal actuala da l'administraziun federala (UFPER 2015). La dimensiun externa sa cumpona da caracteristicas plitost va-



Illustraziun 4: Caracteristicas da diversitad tenor la dimensiun Diversity pledentadas durant las intervistas cun il topcader (atgna illustraziun che sa basa sin Gardenswartz & Rowe 2003)

riablas sco il domicil, la scolaziun ed il stadi civil. En accordanza cun la dimensiun da l'organisaziun han ins numnà en las intervistas caracteristicas che stattan en connex cun il patrun: la funcziun, l'unitad administrativa, il departament, il lieu da lavur e la durada da l'occupaziun. En general associeschan ils commembers dal cader la diversitad dal persunal plitost cun effects positivs. Ella contribueschia a megliers resultats ed a dapli innovaziun.

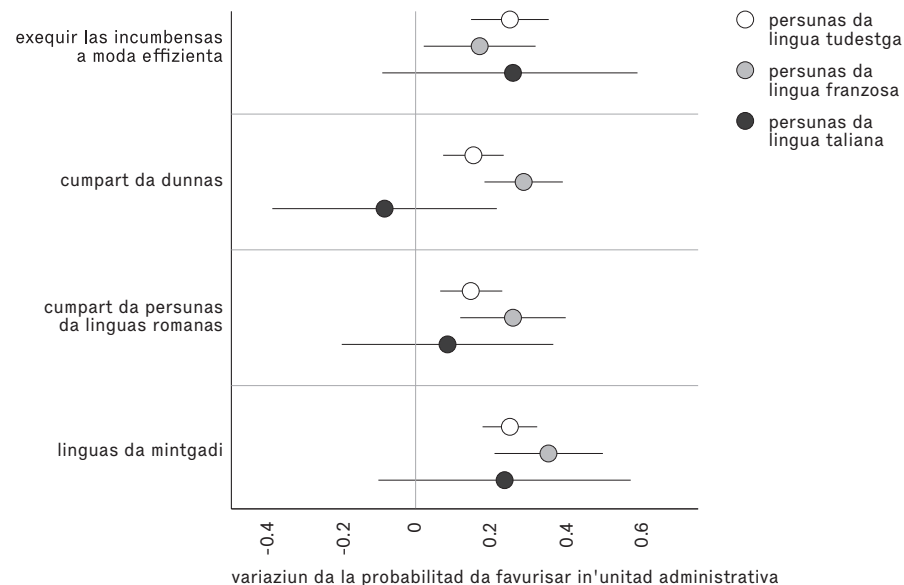
En nossa enquesta online avain nus implementà ina „Choice-Based Conjoint Analyse“ che sclauda sfalsificaziuns sin fundament da la desiderabilitad sociala. Ils resultats lubeschan duas conclusiuns

centralas concernent la diversitad d'unitads administrativas. Primo vegn dà dapli impurtanza a la plurilinguitad vivida che ad ina represchentanza commensurada da las gruppas linguisticas, qvd. il diever da pliras linguas uffizialas en il mintgadi da lavur è per commembers dal cader da lingua tudestga sco era franzosa claramain pli impurtant che la represchentanza commensurada da las gruppas linguisticas tar il persunal. Secundo considereschan las persunas da lingua franzosa sco claramain pli impurtantas las prescripziuns areguard la diversitad (ina cumpart da dunnas resp. da minoritads linguisticas commensurada) che las persunas da

lingua tudestga, las qualas considere-schan sco fitg impurtant d'exequir las incumbensas a moda effizienta. Pervi da la grondezza restrenschida dal subsample n'èn ils effects per persunas da lingua taliana statisticamain betg signifitgants (v. illustraziun 5).

La gronda eterogenitad da las unitads administrativas areguard grondezza e champs d'incumbensa ha per consequenza ch'i dat per part difficultads d'ademplir

las prescripziuns da diversitad. Quest problem è s'accentuà supplementarmain cun l'ordinaziun da linguas revedida il 2014 che prevesa dapi lura che las procentualas visadas per la represchentanza linguistica duain vegnir ademplidas era sin nivel da las unitads administrativas.



Illustraziun 5: Variaziun da la probabilitad da favurisar in unitad administrativa tenor gruppa linguistica (incl. intervals da confidenza)

3 Recumandaziuns

Las analisas fatgas per quest studi da divers effectivs da datas da la Confederaziun, da l'enquista online dal topcader e da las intervistas cun ventg commembers dal cader dattan indizis, en tge secturs ch'ins pudess optimar la promoziun da la plurilinguitad en l'administraziun federala. Las recumandaziuns preschentadas han ins cumpilà la primavaira 2018 suenter la terminaziun dal project da perscrutaziun da dus onns. Ellas na sa drizzan betg mo a commembers dal cader, mabain a differents gruppas en mira, involvidas en la promoziun da la plurilinguitad.

La rolla dals commembers dal topcader

1. La represchentanza commensurada da minoritads linguisticas en la direenziun

La voluntad da s'engaschar per la plurilinguitad sto esser avant maun sin il nivel directiv il pli aut, per ch'ella possia fitgar pe en tut l'unitad administrativa. La cumposiziun linguistica da la direenziun d'ina unitad administrativa vegn considerata sco factur impurtant en quel connex. En la direenziun ston ins avair en mira ina represchentanza commensurada da las gruppas linguisticas, qvd. ch'i duess avair in dumber commensurà da personas da linguas minoritaras per pudair cuntanscher ils effects desiderads.

2. Motivar ed esser in exempel

Per cumplettrar las prescripziuns existentas fai senn da drizzar l'attenziun spezialmain sin mesiras „miaivlas“. Ils commembers dal topcader duain intimar e motivar lur personal da duvrar sche pussaivel en il mintgadi pli savens il franzos u il talian empè dal tudestg dominant. Quai pretenda er ina tscherta toleranza envers sbagls. Per preschentar l'ideal da la plurilinguitad vivida duai il cader en pli duvrar sez dapli il franzos u il talian en sia comunicaziun.

3. Nizzegiar las libertads d'agir

Commembers dal topcader da l'administraziun federala pon nizzegiar lur libertads d'agir per contribuir ad in'applicaziun e realisaziun da mesiras raschunaivla ed utila. Latiers tutga era che mesiras vegnan realisadas uschia ch'ellas tegnan quint da caracteristicas particularas d'unitads amministrativas sco lur grondezza u lur champ d'incumbensas. Las unitads amministrativas sa differenzieschan en quel regard fundamentalmain.

4. Duvrar il talian en la comunicaziun interna

Persunas emploiadas da la Confederaziun han il dretg da tscherner libramain la lingua uffiziala per lur lavur. Per s'avischinar a la realisaziun da quest ideal duain ils com-

members dal topcader promover il diever dal talian en la comunicaziun interna. En cas dad e-mails pudess ins per exempel augmentar – grazia als utensils da translatar disponibels online facilmain – il diever dal talian en la comunicaziun interna.

Mesiras per promover la plurilinguitad

5. Mantegnair las mesiras d'enfin ussa

Las basas legalas fixeschan numerusas mesiras per promover la plurilinguitad en l'administraziun federala. Questas mesiras vegnan acceptadas en general fitg bain dal cader. Ellas vegnan consideradas da princip sco necessitad e furman in rom d'orientaziun util. Considerond la valitaziun positiva da vart dal cader, recumandain nus da mantegnair las mesiras d'enfin ussa.

6. La persuna responsabla per la plurilinguitad

En las unitads amministrativas pari da dar ina vasta eterogenitad areguard la funcziun da la persuna responsabla per la plurilinguitad. I dat differenzas pertutgant la denominaziun, l'orientaziun e la posiziun entaifer l'unitad administrativa. En pli na stattan per part betg a disposiziun avunda resursas temporalas e finanzialas. Nus recumandain d'armonisar la denominaziun ed il carnet da duairs e da dotar la funcziun cun resursas commensuradas.

7. La plurilinguitad en las acquisiziuns publicas

Igl è d'engraziar a las stentas intensivadas da differents acturs che la plurilinguitad en las acquisiziuns publicas fa part da l'agenda, ch'il cader la considerescha savens sco sfida centrala e ch'ella vegn tematisada ils ultims onns pli savens. Ils sforzs en quest sector duain cuntinuar per augmentar vinavant la sensibilidat per questa tematica.

8. Las linguas naziunalas e l'englais

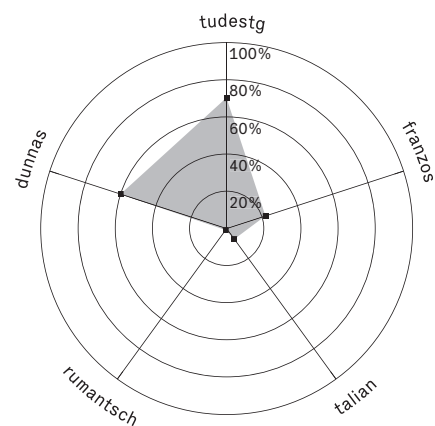
Il tema plurilinguitad en Svizra cumpiglia per regla las trais linguas uffizialas resp. las quatter linguas naziunalas. L'englais vegn per part laschà d'ina vart en quel connex. En vista a l'impurtanza creschenta da l'englais en l'ambient academic ed internaziunal duess ins discutir e sclerir la rolla e la relaziun da las linguas naziunalas e da l'englais.

Il reporting davart il personal

9. Ina publicaziun attractiva da las infurmaziuns davart la represchentanza linguistica

Las infurmaziuns davart la represchentanza linguistica ed autras caracteristicas da diversitad tenor unitad administrativa duain vegnir preschentadas a moda attractiva en il rom dal reporting annual davart il personal ed en ils rapports quadriennals dal delegà federal u da la delegada federala per la plurilinguitad. Imaginabel

fiss per exempel ina sort da taila-filien, nua ch'ins po illustrar bain la represchentanza linguistica u schizunt ulteriuras caracteristicas da diversitad sco che mussa l'illustraziun 6. Sin ina homepage ubain a maun dad in'app pudess ins metter en la rait las graficas separadas tenor unitad administrativa cun ils resutats da plirs onns.



Illustraziun 6: Profil da diversitad dad in'unitad administrativa fictiva

10. Cuntanscher plivalur cun cumbinar caracteristicas da diversitad

Las datas individualas da BV Plus, duvradas per l'emprima giada, lubeschan constataziuns davart la represchentanza da las gruppas linguisticas tenor la schlattaina. Ins sto examinar co ch'ins po utilizar questas infurmaziuns a moda profitaivla. Empè ch'ins sa per exempel mo che persunas da lingua taliana èn sutrepreschentadas en in'unitad administra-

tiva, avain nus a disposiziun in'ulteriura infurmaziun a maun da la quala ins po attribuir la sutrepreschentaziun primarmain ad ina pitschna cumpart da dunnas da lingua taliana.

Il parlament e la promoziun da la plurilinguitad

11. Las cumpetenzas linguisticas da parlamentariAs

Il cader da l'administraziun federala è en contact regular cun parlamentariAs federalAs. En quel connex vegnan las enconuschientschas da las autras linguas uffizialas da las/dals parlamentariAs da lingua tudestga savens valitadas sco manglusas. Nus recumandain da motivar las/ils parlamentariAs da visitar curs da lingua en las linguas naziunalas. Meglras cumpetenzas linguisticas pudessan medemamain contribuir a la promoziun da la plurilinguitad en l'administraziun federala.

12. La mancanza da resursas

Resursas mancantas pon avair effects negativs sin la politica da persunal da la Confederaziun ed avair per consequenza ch'i vegn desistì da far translaziuns en las linguas minoritaras. Uschia pon resursas mancantas impedir la realisaziun da mesiras e prescripziuns per promover la plurilinguitad en l'administraziun federala. Las persunas che decidan en il parlament duessan perquai esser conscientas da lur rolla centrala en connex cun la promoziun da la plurilinguitad.

4

Bibliografie und Abkürzungen

Bibliographie et abréviations

Bibliografia e abbreviazioni

Bibliografia ed abbreviaziuns

Bibliografie | Bibliographie | Bibliografia

Christopher Guerra, Sabine; Zurbriggen, Seraphina (2013): *Sprachkurse für Mitarbeitende der Bundesverwaltung*. Fribourg: Institut für Mehrsprachigkeit.

Coray, Renata; Kobelt, Emilienne; Zwicky, Roman; Kübler, Daniel; Duchêne, Alexandre (2015): *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*. Zürich: Seismo.

Crenshaw, Kimberle (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, *The University of Chicago Legal Forum*: 139–67.

Delegata federale al plurilinguismo (2015): *Promozione del plurilinguismo. Rapporto di valutazione destinato al Consiglio federale e raccomandazioni sulla politica del plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing)*. Berna: Dipartimento federale delle finanze.

Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit (2015): *Förderung der Mehrsprachigkeit. Evaluationsbericht an den Bundesrat und Empfehlungen zur Mehrsprachigkeitspolitik (Art. 8d Abs. 4 SpV)*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

Déléguee fédérale au plurilinguisme (2015): *Promotion du plurilinguisme. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral et recommandations sur la politique de plurilinguisme (Art. 8d al. 4 OLang)*. Berne: Département fédéral des finances.

EPA, Eidgenössisches Personalamt (2015): *Personalstrategie Bundesverwaltung 2016–2019*. Bern: Eidgenössisches Personalamt.

Gardenswartz, Lee; Rowe, Anita (2003): *Diverse Teams at Work. Capitalizing on the Power of Diversity*. Alexandria, VA: Society for Human Resource Management.

Kobelt, Emilienne (2016): *Enjeux du plurilinguisme à l'Administration fédérale: la représentativité à l'épreuve de l'efficacité*. Lausanne: Université de Lausanne; Institut d'études politiques, historiques et internationales.

Kübler, Daniel; Papadopoulos, Yannis; Mazzoleni, Oscar; Andrey, Stéphanie; Kobelt, Emilienne (2009): *Le plurilinguisme de la Confédération: représentation et pratique linguistiques dans l'administration fédérale*. Résumé du rapport final. Basel: Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung, FHNW.

OFPER, Office fédéral du personnel (2015): *Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale 2016–2019*. Berne: Office fédéral du personnel.

UFPER, Ufficio federale del personale (2015): *Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2016–2019*. Berna: Ufficio federale del personale.

Zwicky, Roman (2015): *Diversität und Intersektionalität in der Schweizer Bundesverwaltung. Zur passiven Repräsentation nach Geschlecht, Sprache und Nationalität*. Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).

Abkürzungen | Abréviations | Abbreviazioni | Abreviaziuns

BV Plus	<p>Personalinformationssystem des Bundes; per 22. November 2017 abgelöst durch das Informationssystem für das Personaldaten-management (IPDM)</p> <p>Système fédéral d'information sur le personnel; remplacé par le Système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP) le 22 novembre 2017</p> <p>Sistema d'informazione concernente il personale dell'Amministrazione federale; dal 22 novembre 2017 rimpiazzato dal Sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale (SIGDP)</p> <p>Sistem d'infurmaziun dal persunal da la Confederaziun; substituì ils 22 da november 2017 cun il sistem d'infurmaziun per il management da datas dal persunal (IPDM)</p>
DATEC	<p>Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni</p> <p>Departament federal per ambient, traffic, energia e comunicaziun</p>
DDPS	<p>Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports</p> <p>Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport</p> <p>Departament federal da defensiu, protecziun da la populaziun e sport</p>
DEFR	<p>Département fédéral de l'économie, de l'éducation et de la recherche</p> <p>Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca</p> <p>Departament federal d'economia, furmaziun e retschertga</p>
DETEC	<p>Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication</p>
DFAE	<p>Département fédéral des affaires étrangères</p> <p>Dipartimento federale degli affari esteri</p> <p>Departament federal d'affars exteriurs</p>

DDF	<p>Département fédéral des finances</p> <p>Dipartimento federale delle finanze</p> <p>Departament federal da finanzas</p>
DFGP	<p>Dipartimento federale di giustizia e polizia</p> <p>Departament federal da giustia e polizia</p>
DFI	<p>Département fédéral de l'intérieur</p> <p>Dipartimento federale dell'interno</p> <p>Departament federal da l'intern</p>
DFJP	<p>Département fédéral de justice et police</p>
EDA	<p>Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten</p>
EDI	<p>Eidgenössisches Departement des Innern</p>
EFD	<p>Eidgenössisches Finanzdepartement</p>
EJPD	<p>Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement</p>
UVEK	<p>Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation</p>
VBS	<p>Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport</p>
WBF	<p>Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung</p>

